

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования

Проблемы
формирования
государственной
политики
транспортной
безопасности

Москва
Наука
2006

УДК 656:346.7

ББК 39

П78

Авторский коллектив:

В.И. Якунин (руководитель авторского коллектива – гл. 1, 2, 3, 4); *С.С. Сулакшин, А.В. Головистикова, М.В. Вилисов, А.В. Тимченко, Е.А. Хрусталева, Ю.П. Козлов, А.Н. Тимченко, В.А. Персианов, Б.Н. Порфирьев, А.С. Сулакшина, Н.Г. Шабалин* – гл.5 и приложения.

П78 Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности. / В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, Б.Н. Порфирьев и др.; Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. — М.: Наука, 2006. — 432 с.

ISBN 5-02-035383-3.

Транспорт сегодня является важнейшим элементом инфраструктуры современной цивилизации. Эксперты утверждают: от обеспечения транспортной безопасности существенно зависит национальная безопасность государства. Вопросы развития транспорта, укрепление его безопасности в последние годы вошли в число самых актуальных проблем во всем мире. Авторы анализируют состояние транспортной сферы в России, уделяя значительное внимание вопросам нормативно-правовой базы, которая либо слабо разработана, либо изобилует противоречиями, либо отсутствует вовсе.

Для руководителей правительственных учреждений, работников транспортной отрасли, представителей органов законодательной и исполнительной власти, предприятий транспорта.

© Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого
проектирования, 2006

ISBN 5-02-035383-3

Оглавление

Введение	6
Глава 1. Базовые понятия государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности	12
1.1. Теоретические основы и проблемы понятия «безопасность»	12
1.2. Сравнительно-правовой анализ понятия «транспортная безопасность»	21
1.3. Структура проблемного поля.....	30
Глава 2. Угрозы и факторы транспортной безопасности России в XXI веке	48
2.1. Понятие и классификация угроз транспортной безопасности	48
2.2. Факторы транспортной безопасности.....	62
2.3. Категорирование видов транспорта по степени опасности ...	67
Глава 3. Система реализации государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности	75
3.1. Государственная система обеспечения транспортной безопасности	75
3.2. Ресурсная база системы транспортной безопасности	82
3.3. Научные основы системы обеспечения транспортной безопасности	107
Глава 4. Превентивные меры, надзор и контроль в государственной политике в области обеспечения транспортной безопасности	112
4.1. Превентивные меры по обеспечению транспортной безопасности	112

4.2. Надзор и контроль как базовые функции в государственной политике в области обеспечения транспортной безопасности	118
4.3. Система органов транспортного надзора и контроля в условиях административной реформы в России	132
4.4. Анализ нормативно-правового регулирования транспортного надзора и контроля	164
4.5. Вопросы развития системы надзора и контроля в сфере транспорта	177
Глава 5. Проблемы нормативно-правового обеспечения государственной политики транспортной безопасности	182
5.1. Обзор действующего законодательства в области обеспечения транспортной безопасности	182
5.2. Специфика нормативно-правового регулирования в области различных видов транспорта	204
5.3. Концептуальные основы российской политики в области обеспечения транспортной безопасности.....	239
5.4. Сравнительный анализ подходов к нормативно-правовому регулированию транспортной безопасности.....	247
Заключение	258
Список использованной литературы и нормативных источников	265
Приложения.....	280
I. Государственная Концепция обеспечения транспортной безопасности России(проект)	280
1. Общие положения	280
2. Современное состояние уровня и обеспечения транспортной безопасности	291
3. Угрозы транспортной безопасности	300
4. Основные задачи и направления обеспечения транспортной безопасности	311

5. Ресурсное обеспечение транспортной безопасности	321
6. Общегосударственная система управления обеспечением транспортной безопасности	328
7. Программа действий по реализации Концепции	341
II. Федеральный закон «О транспортной безопасности» (проект).....	350
Глава 1. Общие положения	350
Глава 2. Государственное управление, контроль и надзор в области транспортной безопасности	353
Глава 3. Общие и особые требования по обеспечению транспортной безопасности	355
Глава 4. Ресурсное обеспечение транспортной безопасности	363
Глава 5. Расследование кризисных ситуаций и ответственность за нарушения в области транспортной безопасности	370
Глава 6. Международная деятельность в сфере транспортной безопасности	373
Глава 7. Заключительные и переходные положения	376
III. Федеральный закон «О защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» (проект)	377
Глава 1. Общие положения	377
Глава 2. Разграничение полномочий, организация взаимодействия и координация в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства	395
Глава 3. Служба авиационной безопасности	402
Глава 4. Компетенция аэропортов в обеспечении авиационной безопасности	413
Глава 5. Компетенция эксплуатантов и перевозчиков в обеспечении авиационной безопасности	420
Глава 6. Обеспечение авиационной безопасности на борту воздушного судна	425

Введение

На современном этапе развития общества и отраслей экономики характерна возрастающая роль транспортной сферы. Являясь системообразующим фактором развития, транспорт оказывает активное влияние на состояние экономической, политической, оборонной и других составляющих безопасности в Российской Федерации. От обеспечения транспортной безопасности существенно зависит национальная безопасность Российской Федерации.

Так, в настоящее время в России рост смертности и травматизма на автодорогах достиг критического уровня и стал угрозой национальной безопасности¹. По словам директора представительства Всемирного банка (ВБ) в России К. Георгиевой, «Россия достигла самой высокой степени аварийности при не очень высоком уровне автомобилизации. Такое положение негативно сказывается на демографической ситуации в России». По оценкам ВБ, население России к 2050 г., в том числе из-за дорожных жертв, может сократиться до 100 млн человек. «Это при том, что в целом в мире население к этому времени вырастет на 50%»².

Автомобильный транспорт считается самым опасным видом транспорта. Из доклада Генерального секретаря ООН Кофи Аннана «Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения» следует, что в 2000 г. в дорожных авариях в мире погибло, по подсчетам, 1,26 млн человек. Коэффициент смертности в результате дорожных аварий в мире составил 2,2%. Доля смертей в дорожных авариях в общем числе всех смертей от полученных травм и увечий составила 25%. В мире в целом травмы и увечья являются основной причиной гибели людей в возрасте от 15 до 44 лет.

¹ См.: *Погонцева Е.* Безопасность в зеркале современных угроз // Российская газета. 2005. 26 апр. №. 86 (3755).

² Цит. по: *Арсюхин Е.* Россия задавит сама себя. Всемирный банк назвал нашу страну лидером по числу аварий на дорогах // Российская газета. 2005. 1 марта: <<http://www.rg.ru/2005/03/01/a55693.html>>.

Дорожно-транспортные происшествия наносят большой ущерб здоровью людей. В 2000 г. дорожные аварии занимали девятое место среди основных причин смертности и заболеваемости, при этом на их долю приходилось 2,8% общего числа смертей и увечий в мире. По прогнозам Всемирной организации здравоохранения, к 2020 г. травматизм в результате дорожных аварий может стать третьей основной причиной гибели или увечий и превратится в более серьезную проблему для здоровья людей, чем даже такие заболевания, как малярия, туберкулез и ВИЧ/СПИД³.

Уже в настоящее время, по словам заместителя Министра здравоохранения и социального развития РФ В. Стародубова: «За последние четыре года смертность в России увеличилась на 20%, причем в числе главных факторов риска⁴ находятся алкоголизм и ДТП»⁵.

Кроме этого острая необходимость надежного обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации обусловлена рядом факторов⁶:

- беспрецедентной эскалацией терроризма и диверсий на транспорте, применением со стороны структур внутригосударственного и международного терроризма новых, особо опасных способов совершения диверсионных ак-

³ См.: Генеральная Ассамблея ООН. А/58/228. 58 сессия. Пункт 162 предварительной повестки дня А/58/150. Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения. Доклад Генерального секретаря. 7 августа 2003 г. // Официальный сайт ООН «Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения»: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/4610286.html>>.

⁴ Основными факторами сокращения жизни являются алкоголизм, особые поведенческие стереотипы, предполагающие специфическое отношение к собственному здоровью (курение, редкие медицинские обследования и т. д.), самоубийства и аварии.

⁵ Цит. по: *Лосото А.* Кому нести «русский крест»? За последние 10 лет число россиян сократилось на 9 миллионов человек // Российская газета. 2004. 4 нояб.: <<http://www.rg.ru/2004/11/04/demografiya.html>>.

⁶ См.: Проект Концепции транспортной безопасности Российской Федерации, разработанный Фондом транспортной безопасности РФ // Официальный сайт Фонда транспортной безопасности: <http://www.ofitb.org/rus/info/concept_1.html>.

тов (массовое использование террористов-смертников и транспортных средств как орудия теракта);

- активизацией национальных и транснациональных форм организованной преступности, специализирующихся на незаконных внешнеэкономических операциях, контрабанде, нелегальной миграции, использующих транспортные артерии в своих преступных целях;
- тесным переплетением терроризма с международным наркобизнесом – главным его финансовым источником. Деятельность по повышению уровня транспортной безопасности аккумулирует в себе не только противодействие незаконному обороту наркотиков, но и пресечение контрабанды оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, средств осуществления диверсионных актов;
- непрерывным ростом иных форм неправомерного вмешательства в функционирование транспортного комплекса (блокирование транспортных путей, транспортных средств, хищения и хулиганство на транспорте и т.п.), что приводит и к авариям, и к дестабилизации его работы. Указанные процессы часто сопровождаются в России и в ряде других стран усилением общей криминальной обстановки на транспорте, тенденциями сращивания государственных и криминальных структур в транспортной сфере, недостаточно эффективными действиями правоохранительных органов;
- нарастанием на российском транспорте числа аварий и других чрезвычайных ситуаций, обусловленных не только нарушением правил эксплуатации технических систем, но и физическим состоянием самих этих систем – высокой степенью износа и их техническим несовершенством;
- недостаточной разработанностью нормативно-правовой базы, призванной в системном и непротиворечивом виде регламентировать все стороны и аспекты процесса обеспечения транспортной безопасности, а также несовершенством в этой сфере правоприменительной практики. В России отсутствует не только базовый федераль-

ный закон о транспортной безопасности Российской Федерации, но нет и принятой Государственной концепции транспортной безопасности Российской Федерации. Существующие же по данной проблематике законодательные и иные нормативно-правовые акты изобилуют противоречиями, нестыковками и серьезными пробелами.

Вопросы укрепления транспортной безопасности в последние годы вошли в число самых актуальных проблем во всем мире. Транспортные коммуникации всегда были и будут зоной повышенного риска. Сегодня создание все более разветвленной и сложной транспортной инфраструктуры требует решения проблем безопасности на транспорте и приобретает особое значение, ведь транспорт является важнейшим элементом инфраструктуры современной цивилизации. Вполне обоснованно можно утверждать, что в числе актуальных ответственных или миссий государств всего мира обеспечение транспортной безопасности входит в перечень приоритетных государственных политик. Соответственно, проблема формирования такой политики и в Российской Федерации выходит на первый план.

Значение укрепления транспортной безопасности трудно переоценить для России. Это обусловлено не только вышеперечисленными причинами, которые действуют в России, но и особой ролью транспортного комплекса и степени его надежности в процессе обеспечения национальных интересов Российской Федерации. Эта роль детерминирована⁷:

- некоторыми характерными чертами, присущими территории Российской Федерации;
- происходящими в российском обществе социально-экономическими и политическими процессами;

⁷ См.: Заключение Института государства и права РАН на Проект «Государственная концепция транспортной безопасности Российской Федерации» // Официальный сайт Фонда транспортной безопасности РФ: <http://www.oftb.org/rus/info/finding_1.html>.

-
- уникальным положением территории Российского государства на Евразийском континенте и др.

Таким образом, в связи с необходимостью дальнейшего укрепления российской государственности, учитывая реалии и особенности социально-экономического и политического развития России, а также поиска путей сбалансированного сочетания государственных интересов и прав личности в области транспортной безопасности, вопросы формирования государственной политики транспортной безопасности стоят очень остро.

В ходе работ выяснилось, что само понятие «транспортная безопасность» в должной мере не разработано и не введено в нормативно-правовой оборот. Более того, остаются актуальными проблемы механизмов формирования государственных политик в контексте конкретной управленческой миссии государства, включения в данном случае государственной политики транспортной безопасности в пирамиду российского законодательства, сочетания ее с доктринальными документами, а также административно-правовым наполнением. Зачастую важнейшие документы, призванные определять в прозрачной и ответственной манере российскую политику в разных сферах, в том числе для внешнеполитической демонстрации намерений Российского государства, имеют малосистемный характер, декларативны и, что самое важное, не влекут обязательных государственно-управленческих действий и последствий. Такая практика, безусловно, наносит урон российскому реноме в мире, не говоря о результативности самого государственного управления. А цена вопроса транспортной безопасности для России весьма высока – свыше 30 тыс. смертей в результате транспортных аварий, до 10% упущенной экономической выгоды в структуре ВВП страны. Именно в связи с этим в монографии поставлены вопросы, касающиеся базовых категорий транспортной безопасности, обязательной архитектуры российского правового пространства, ключевых нормативно-правовых документов, к которым относятся: Государственная концепция обеспечения транспортной безопасности и федеральный закон о транспортной безо-

пасности. Обосновывается подход, в силу которого в состав ключевых государственных функций обеспечения транспортной безопасности входят прежде всего функции транспортно-го надзора и контроля. Ключевым также является представление о транспортной безопасности как о категории, которая понимается шире, чем только антитеррористическая, включающей вопросы и техногенных, и природных факторов. В монографии показывается, что вопрос транспортной безопасности является очень серьезным, а не сводится лишь к реагированию на возникающие политические террористические угрозы, он имеет перманентный и весьма технологизированный характер.

Вследствие всего перечисленного, а также из-за отсутствия требуемых разработок, актуальных нормативно-правовых актов возникает необходимость в целевых исследованиях, направленных на решение проблем формирования государственной политики транспортной безопасности, которым и посвящена настоящая монография.

Авторы благодарят за полезные дискуссии, предоставление материалов и творческую поддержку работы С.Ю. Зверева, В.И. Дудакова, В.Н. Салеева, Б.А. Биркина, В.А. Дубовицкого, Е.В. Поцелуеву, А.Н. Арепьева, Н.Г. Ковалева, Н.Н. Катаева, И.И. Кутенкова, В.Д. Герами и А.Д. Хмельницкого.

Глава 1. Базовые понятия государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности

1.1. Теоретические основы и проблемы понятия «безопасность»

Безопасность человека в современном динамично меняющемся мире является сложной многоаспектной проблемой. Используя математическую аналогию, ее можно рассматривать как функцию многих переменных, среди которых можно выделить военно-стратегические, социально-экономические, техногенные, политические, ресурсные, природные и экологические факторы⁸.

Понятие «безопасность» многопланово, по этому поводу в науке существует множество точек зрения. Так, в частности, В. Спиридонова отмечает: «Термин «безопасность» в научной литературе весьма многозначен, до сих пор не выработано четкого и строгого определения этого понятия. Иногда безопасность рассматривается как цель, в других случаях как концепция, в третьих, как научная программа или научная дисциплина»⁹.

В качестве основы для раскрытия содержания понятия «безопасность» можно рассматривать формулу древнегреческого философа Платона, считавшего, что состоянию безопасности соответствует «предотвращение вреда»¹⁰.

В Средние века, согласно словарю Робера, под безопасностью понимали спокойное состояние духа человека, считав-

⁸ См.: *Богословская О.В.* Проблема безопасности человека в аспекте европейского интеграционного процесса // Сорокинские чтения «Актуальные проблемы социологической науки и социальной практики». 17–18 декабря 2002 г.

⁹ Цит. по: *Зеленков М.Ю.* Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М.: Юридический институт МИИТа, 2002. С. 32.

¹⁰ См.: *Платон.* Диалоги. М., 1986. С. 434.

шего себя защищенным от любой опасности¹¹. Однако в этом значении данный термин не вошел прочно в лексику народов Европы и до XVII в. использовался редко.

Широкое распространение в научных и политических кругах западноевропейских государств понятие «безопасность» приобретает благодаря философским концепциям Т. Гоббса, Д. Локка, Ж.Ж. Руссо, Б. Спинозы и других мыслителей XVII–XVIII вв., означая состояние, ситуацию спокойствия, появляющуюся в результате отсутствия реальной опасности, как физической, так и моральной. Но, заметим, что это отражение только пассивной роли категории «безопасность», активная нагрузка понятия требует введения характеристик превентивности, целевых усилий, как ответа на существующую вероятность нежелательного события, ту или иную угрозу.

Именно в этот период предпринимались первые попытки теоретической разработки понятия «безопасность». Наиболее резонной представляется версия, предложенная И. Зонненфельсом, который считал, что безопасность — это такое состояние, при котором никому нечего опасаться. Для конкретного человека такое положение означало частную, личную безопасность, а состояние государства, при котором нечего опасаться, составляло общественную безопасность¹².

Более лаконичным и верным выглядит определение, данное политологом А. Уолферсом: «Безопасность в объективном плане предполагает отсутствие угроз приобретенным ценностям, в субъективном — отсутствие страха в отношении того, что этим ценностям будет нанесен ущерб»¹³.

Однако и с этим определением нельзя согласиться полностью. Очевидно, что отсутствие страха, по сути, есть ощущение из области эмоциональных переживаний. Во-первых, недопустимым является построение научных определений на основе зыбких, не поддающихся строгому измерению психичес-

¹¹ См.: *Le Robert*. Dictionnaire universel des noms propres. En 5 volumes. Nouv. éd. Paris: «Dictionnaires Le Robert», 1989.

¹² См.: *Зеленков М.Ю.* Указ. соч. С. 27.

¹³ Цит. по: *Wolfers A.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962. P. 150.

ких и эмоциональных факторов. Кроме того, первая часть определения достаточно полно и достоверно описывает безопасность и в случае его применения с субъективной стороны, ведь безопасность со стороны субъекта также предполагает отсутствие угроз существующим ценностям – материальным, культурным, ценностям жизненных функций организма субъекта или иным. Вторая же часть, по сути, является описанием психологической реакции человека на присутствие или отсутствие безопасности. Построение же определения – исключительно логическая процедура, и она должна соответствовать принципу научности, т. е. основываться на сущностях более примитивных, чем исследуемая, не иметь логических замыканий (недопустимо давать определения через термины, частично или полностью входящие в исследуемое понятие) и пробелов.

Поэтому очевидно, что А. Уолферсом допущена логическая и структурная ошибка, выделение в безопасности двух сторон по объектно-субъектному критерию является, по существу, смешением понятий и неоправданным отходом от универсализации, ненужной и вредной детализацией.

Тем не менее из этого определения вытекает ценное заключение. По словам Е.О. Бондаренко, можно заключить, что безопасность – это такое условие существования государства, общества и личности, которое позволяет сохранить накопленные ценности¹⁴. В нашей терминологии в этом подходе вводится такая характеристика, как ушерб.

Здесь требуются уточняющие коррективы, так как в данном виде предложение Е.О. Бондаренко понимать под безопасностью лишь условия существования государства, личности и общества ограничивает предполагаемый круг объектов, которые потребуют определения их состояния относительно критерия безопасности. Ведь очевидно, что государством, личностью и обществом данный круг объектов не ограничивается, достаточно в качестве примера привести материальные ценности, локальные природные ресурсы (лесные массивы,

¹⁴ См.: *Бондаренко Е. О соотношении национальной и международной безопасности // Ломоносовские чтения. 2003. Студенты. Т. 2.*

угольные шахты) и т.п., при возникновении опасности для которых или даже ситуации полного их уничтожения не возникает угрозы для государства, личности и общества.

Таким образом, необходимо, чтобы определение безопасности было универсальным, для этого следует максимально расширить обобщающие понятия, используемые для конкретизации объекта. В данном случае вполне разумно использовать сам термин «объект» как универсальный и наиболее общий идентификатор, общепhilosophическую категорию, гибкий и применимый в любой ситуации, так как всякая сущность, известная современному сознанию человека, может быть представлена в виде объекта. В конечном счете под безопасностью вообще следует понимать такие условия существования любого рассматриваемого объекта или, точнее, такое состояние объекта (учитывая, что в условия существования объекта должны включаться как экзо- так и эндогенные описатели), при котором его свойства не подвергаются нежелательным изменениям. Другими словами, состояние безопасности подразумевает соответствие объекта ожиданиям, желаниям и положительным прогнозам наблюдающего его субъекта. Иными словами, все должно складываться так, чтобы жизнь человека не угасала, здоровье не ухудшалось, имущество и природа (экология) оставались в сохранности.

На законодательном уровне понятие «безопасность» содержится в ст. 1 Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (с изм. от 25 декабря 1992 г., 24 декабря 1993 г., 25 июля 2002 г., 7 марта 2005 г.): «Безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»¹⁵.

Эта дефиниция получила широкое распространение, что объясняется не только законодательным статусом. отождествление безопасности с защищенностью исторически восходит к понятию «государственная безопасность» как состоянию защищенности Советского государства от внутренних и внешних угроз. Есть такая, не самая удачная практика, иногда пе-

¹⁵ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

реписывать нормативные определения, не подвергая их критическому анализу и совершенствованию.

Произошедшие в конце 1980-х – начале 1990-х гг. социально-политические изменения вызвали определенную трансформацию представлений. Однако, хотя и в более широком контексте защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства, Закон РФ «О безопасности» закрепил ту же самую дефиницию государственной безопасности. В результате сложившееся традиционное понимание безопасности несколько изменило форму, но осталось доминирующим.

Вместе с тем, как показывает опыт, безопасность не может быть сведена исключительно к защищенности. Тем не менее подчеркнем, что понятие «защищенность», в свою очередь, тоже требует дефиниции. Например, совершенно разное категориальное развитие получает это определение, если ответить на вопрос: имеется ли в виду защищенность от наступления нежелательного события или от степени его нежелательных последствий? Вопрос неспроста, поскольку, например, категорирование объектов транспортной безопасности зависит либо от его уязвимости (характеристика префактум), либо от прогнозируемой тяжести последствий (характеристика постфактум). Далеко не одинаковы степени опасности для одного и того же объекта в этих разных случаях. Так, самолет, например, становится источником транспортного происшествия неизмеримо реже (менее вероятно), чем автомобиль. Но если самолет, управляемый террористом, поразит как боеприпас, начиненный взрывчаткой (топливом в баках), ядерный объект, то последствия, очевидно, будут гораздо тяжелее, чем в ДТП. А отсюда вытекает, что необходимо проводить разную политику для предотвращения транспортного происшествия, и для этого требуются определенные общенациональные затраты. Из приведенного примера видно, насколько большое, в том числе и экономическое, значение имеют базовые определения, а сам предмет дефиниции непроста.

Так, основу обеспечения глобальной безопасности в конце XX – начале XXI в. составляло поддержание не защищеннос-

ти, а незащищенности ведущих ядерных держав от ракетно-ядерного возмездия. В связи с этим СССР и США, заключив Договор об ограничении систем противоракетной обороны (Москва, 26 мая 1972 г.)¹⁶, фактически пришли к соглашению о том, что повышение уровня противоракетной защищенности не укрепляет, а, наоборот, снижает их безопасность, поскольку у противоположной стороны возникает возможность нанесения безнаказанного ядерного удара.

Некоторые исследователи обращают внимание на то, что Закон РФ «О безопасности» трактует безопасность посредством терминов, которые, в свою очередь, требуют определения. В частности, понимание «жизненно важных интересов» как «потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства»¹⁷, лишь усиливает неопределенность дефиниции. Непонятно, что законодатель подразумевает под словосочетанием «жизненно важные», так как это словосочетание давно и прочно укоренилось в русском языке не только для обозначения критериев, имеющих непосредственную необходимость для поддержания жизни, но и как метафора, обозначающая исключительную важность чего-либо. В результате законодатели оставили весьма широкий простор для толкования этого критерия, что недопустимо с точки зрения принципов законодательной техники. Весьма легко представить себе ситуации использования в корыстных целях искаженных форм понимания словосочетания, скажем, какие-то мелкие интересы (имущественные, небольшой материальной ценности и т.п.) в рамках такого определения могут быть совершенно справедливо рассмотрены как не представляющие жизненной важности, и, соответственно, можно доказать необоснованность применения мер обеспечения безопасности.

¹⁶ См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1974. Вып. 28. С. 31–35.

¹⁷ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

Кроме того, поскольку интересы и потребности нельзя защищать, а можно только удовлетворять, то нельзя и обеспечить «состояние защищенности» потребностей или интересов.

Помимо этого поскольку угроза – это лишь форма выражения агрессивного намерения (нарастающей ситуации), то и защититься от угрозы невозможно. Она объективна и существует независимо. Обращает на себя внимание и то, что недостаточная определенность содержания «жизненно важных интересов» и «внутренних и внешних угроз» позволяет сместить акценты в сфере безопасности на защиту корпоративных интересов под прикрытием «интересов личности, общества и государства». Надо понимать, что интересы личности, общества, государства часто находятся в конфликте, и без модификации одновременно их удовлетворить невозможно. Напомним и то, что, кроме указанной триады, есть еще групповые интересы, которые нельзя игнорировать.

Иными словами, существующее законодательное определение безопасности отражает не научный, а какой-то слишком утилитарный подход к трактовке феномена. Вследствие этого в дефиниции не раскрывается сущность безопасности, а лишь выражается узкое пожелание о «защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз».

Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» является базовым (общим), так как закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяет систему безопасности и ее функции, устанавливает порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности. Другие законы, отражающие конкретный вид безопасности, разрабатывались на основе данного закона и тем самым наследовали неудачную дефиницию конкретного вида безопасности, ограничивающую ее функциональный нормопроизводящий потенциал.

Так, ст. 83 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ вновь определяет авиационную безопасность как состояние защищенности авиации от незакон-

ного вмешательства в деятельность в области авиации¹⁸. Данное определение не в полной мере отражает суть понятия «авиационная безопасность». Во-первых, используется односторонний подход к угрозам авиационной безопасности, акцент сделан на субъектное вмешательство (антитеррористическую угрозу как частный случай), хотя угроза может исходить и не от субъектных источников. Во-вторых, из определения не ясно, какой именно деятельности в области авиации требуется защита от актов незаконного вмешательства. Наряду с понятием авиационной безопасности в законодательстве и в нормативной правовой сфере используется и такое понятие, как «безопасность воздушного полета»¹⁹. Возникает вопрос определения сферы тождественности этих понятий и области различий, так как очевидно, что они будут иметь разные, но во многих деталях схожие определения. Как представляется, нормативно-правовая база нуждается в единообразии используемых ею терминов, для этого предварительно требуется разъяснить, что понимать под каждым из них²⁰.

Что касается разрабатываемых законодательных актов, касающихся конкретного вида безопасности, то и им также присущи проблемы терминологического характера. Так, проект Федерального закона «О транспортной безопасности», внесенный Правительством РФ в Государственную Думу РФ в 2005 г., определяет транспортную безопасность, как и безопасность в Законе 1992 г. № 2446-I, через то же состояние защи-

¹⁸ СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

¹⁹ См., например: Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (с изм. от 8 июля 1999 г., 22 августа, 2 ноября, 29 декабря 2004 г., 21 марта 2005 г.); постановление Правительства РФ от 6 февраля 2003 г. № 65 «Об утверждении Федеральных авиационных правил поиска и спасания в государственной авиации» (с изм. от 1 февраля 2005 г.); постановление Правительства РФ от 15 октября 2001 г. № 728 «О федеральной целевой программе «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года» и др.

²⁰ См.: Сулашкин С.С., Жукова А.В. О правовом и содержательном анализе понятия «транспортная безопасность» // Транспортная безопасность и технологии. 2005. № 2.

ценности жизненно важных интересов личности, общества и государства, только не вообще, а в транспортном комплексе²¹.

Дефиниция в любом нормативно-правовом акте должна быть работающей, иными словами, функционально нацеленной на те задачи, которые собираются решать на ее основе. Что это за задачи в рассматриваемом контексте? Как минимум, государственное управление в области обеспечения транспортной безопасности, регулирование отношений неких субъектов и объектов данных отношений. Это, в свою очередь, продуцирует вопросы о ценностных и целевых критериях управления и регулирования, об области регулирования и т.д. Если в определении категории «транспортная безопасность» имеются ответы на указанные вопросы, то определение уже решает их в конкретной части, оно работает, продвигает процесс нормативно-правового конструирования²². В противном случае – и не работает, и не продвигает.

Таким образом, создание базового, общефилософского определения безопасности является ключевым фактором, определяющим эффективность всего теоретического (и как следствие – практического) материала, создаваемого на его основе. От него же необходимо будет отталкиваться при разработке понятий конкретных видов безопасности.

Исходя из сказанного, как представляется, под безопасностью в ее фундаментальном, наиболее общем смысле следует понимать такие условия существования любого рассматриваемого объекта (включая состояние объекта как его имманентную характеристику), при которых его свойства не подвергаются нежелательным изменениям (т. е. причинению вреда и нанесению ущерба), или, что точнее, нежелательные изменения минимизируются. Данное определение следует закрепить законодательно. В транспортной версии определение

²¹ См.: Проект Федерального закона № 213407-4 «О транспортной безопасности». Внесен в Государственную Думу 06.09.2005 (письмо Правительства РФ № 2822п-П9). 20.09.2005 рассмотрен Советом Государственной Думы ФС РФ (Протокол № 109, п. 44). 09.11.2005 принят Государственной Думой ФС РФ в первом чтении (постановление № 2365-IV ГД).

²² См.: Сулакшин С.С., Жукова А.В. Указ. соч.

транспортной безопасности на основе данного подхода будет дано ниже.

1.2. Сравнительно-правовой анализ понятия «транспортная безопасность»

Общее понимание безопасности России как состояния общественных отношений и в теоретическом, и в практическом плане подводит к необходимости выделения во всей системе этих отношений проблем национальной, экономической, информационной, духовной, военной, радиационной, научно-технической, социальной, экологической, транспортной, пожарной и иного рода безопасности, которые выступают как виды безопасности страны. Страна — единый общественный организм, состоящий из ряда подсистем: политической, экономической, социальной, духовной, в каждой из которых зарождаются и развиваются противоречия вокруг основных ценностей (материальных и духовных). Именно эти противоречия, а точнее, некоторые из них, ведут в случае их обострения к формированию источников опасности не только и даже не столько для самой этой сферы отношений, сколько для безопасности страны в целом, для всей суммы жизненных интересов общества. И для того чтобы иметь объективную возможность отслеживать процессы возникновения и развития противоречий, эффективно управлять ими и воздействовать на них, общество, государство вынуждены и обязаны классифицировать всю сумму отношений на однотипные, имеющие свою сущностную характеристику, свои закономерности развития и поддающиеся системному и проблемному анализу. Отсюда и возникает острая необходимость классификации всей суммы отношений в сфере безопасности России на ее определенные виды²³.

Что касается транспортной безопасности как темы данного исследования, то необходимость ее государственно-управленческого обеспечения, в том числе законодательного, является на сегодня актуальной и дискутируемой темой.

²³ См.: Зеленков М.Ю. Указ. соч.

До настоящего времени не прояснено, как же законодатель понимает категорию «транспортная безопасность». Единственное упоминание о ней есть в постановлении Правительства РФ № 274 от 11 июня 2004 г. «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации»²⁴, в котором обеспечение транспортной безопасности отнесено к основным направлениям деятельности Министерства. Однако ни в данном постановлении Правительства Российской Федерации, ни в каких-либо иных действующих нормативных правовых актах нет определения транспортной безопасности. Не упоминается о транспортной безопасности как о самостоятельной юридической категории ни в «Концепции национальной безопасности» (утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24)²⁵, хотя логично предположить, что транспортная безопасность является неотъемлемой составляющей национальной безопасности, ни в базовом, но явно устаревшем Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»²⁶, ни в отраслевых «транспортных» кодексах и законах.

Кроме того, в зарубежных странах данное понятие также не определено, вследствие чего отсутствует возможность заимствования положительного правового опыта составления определения «транспортная безопасность». Зарубежные законодатели, в том числе государств – участников СНГ, предпочитают принимать законы и иные нормативные акты, касающиеся обеспечения транспортной безопасности, по видам транспорта. Такие акты приняты в США – отдельно в области национальной безопасности, в области безопасности движения, в области авиации и в области железнодорожного транспорта. Соответственно сложно привести зарубежные аналоги определения категории «транспортная безопасность». Например, Закон Республики Казахстан от 21 сентября 1994 г. № 156-ХІІІ «О транспорте в Республике Казахстан» содержит раздел «Бе-

²⁴ СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2429.

²⁵ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

²⁶ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

зопасность и ответственность на транспорте», однако ни в статье «Основные понятия», ни в этом разделе нет определения транспортной безопасности²⁷. То же самое относится и к Закону Азербайджанской Республики от 11 июня 1999 г. № 683-Q «О транспорте»²⁸. Остальные зарубежные акты в области безопасности касаются в основном конкретного вида транспорта. Даже проект Закона Украины «О транспортной безопасности» регулирует исключительно безопасность железнодорожного транспорта. Таким образом, российским законодателям приходится самостоятельно определять, что такое «транспортная безопасность», из каких элементов состоит и каковы субъекты и объекты защиты в транспортной сфере²⁹.

К 2006 г. в России разработаны два знаковых законопроекта о транспортной безопасности, в которых по-разному рассматривается обсуждаемое понятие – в узком и широком смыслах. Проект Федерального закона «О транспортной безопасности» был разработан Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок и опирался на широкое понятие транспортной безопасности. Однако Правительство РФ и Министерство транспорта обозначили иной подход, который был воплощен в проекте, внесенном в Государственную Думу РФ.

Таким образом, по проекту Федерального закона № 213407-4 «О транспортной безопасности», внесенному Правительством РФ в Государственную Думу РФ, под транспортной безопасностью понимается «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса, потребителей транспортных услуг,

²⁷ См.: Закон Республики Казахстан от 21 сентября 1994 г. № 156-ХІІІ «О транспорте в Республике Казахстан» // Официальный сайт Республиканской Нотариальной Палаты: <<http://www.notariat.kz/default.asp?sw=base&REZULT=REZ&uid=792A2CEC-CD-4724-B150-533DD75FDB07&reqsrch=1&kw=18355>>.

²⁸ См.: Закон Азербайджанской Республики от 11 июня 1999 г. № 683-Q «О транспорте» // Официальный сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ: <<http://www.adviser.kg/base-sng/show.fwx?Regnom=2695>>.

²⁹ См.: Сулакшин С.С., Жукова А.В. Указ. соч.

объектов и субъектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства, в том числе от актов терроризма во всех его формах»³⁰.

Определение безопасности через «состояние защищенности» – традиционная ошибка, когда еще неопределенное понятие в левой части дефиниции пытаются определять также через неопределенное понятие в правой части. Что такое защищенность? Предотвращение угроз или минимизация рисков, а может быть, минимизация ущерба постфактум транспортного происшествия? Эти вопросы совершенно неизбежны в архитектуре законодательства о транспортной безопасности. Но анализируемое определение по их поводу ничего не дает, никуда не продвигает. «Жизненно важные» – это какие? Снова встречается это весьма неопределенное словосочетание³¹. Что такое в юридическом отношении общество, интересы общества? Из этого, даже незавершенного анализа, тем не менее, становится понятно, что вольное, методически легковесное обращение с определениями базовых понятий может достаточно далеко увести от желаемого регулирующего потенциала готовящихся нормативно-правовых актов³².

Рассмотрим понятие «транспортная безопасность» в широком смысле. В альтернативном проекте Федерального закона «О транспортной безопасности», разработанном Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок, и в проекте «Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России», разработанной по инициативе Министерства транспорта РФ, сказано, что транспортной безопасностью является «состояние транспортной системы Российской Федерации, позволяющее обеспечить национальную безопасность и национальные интересы в области транс-

³⁰ Цит. по: Проект Федерального закона № 213407-4 «О транспортной безопасности». Внесен в Государственную Думу 06.09.2005 (письмо Правительства РФ № 2822п-П9). 20.09.2005 рассмотрен Советом ГД ФС РФ (Протокол № 109, п. 44). 09.11.2005 принят Государственной Думой ФС РФ в первом чтении (постановление № 2365-IV ГД).

³¹ См.: Сулакшин С.С., Жукова А.В. Указ. соч.

³² См.: там же.

портной деятельности, устойчивость транспортной деятельности, предотвращать (минимизировать) вред здоровью и жизни людей, ущерб имуществу и окружающей среде, общенациональный экономический ущерб при транспортной деятельности»³³.

В отличие от первого в этом варианте определения многое становится ясно. Речь идет о необходимости достижения при государственном управлении соответствующего набора характеристик состояния конкретного объекта – «транспортной системы Российской Федерации». Этим практически сформирована целевая функция – неотъемлемый элемент управления. Характеристика целевого состояния также указана. Она заключается в способности выполнять вполне определенные функции, которые тоже перечислены. Даны и ценностно-целевые критерии: жизнь и здоровье (вполне логично, что им отдается приоритет), отсутствие ущерба. Каждый элемент этого определения порождает соответствующий раздел при последующем нормативно-правовом конструировании, «вложенную» цепочку подчиненных или связанных более частных понятий, таких, как «транспортная система», «устойчивость транспортной деятельности» и сама «транспортная деятельность». Уже в определении рождается базовый тезаурус или категориальный ряд, основные правовые понятия. Определение «настроено» на дальнейшее разворачивание материального содержания нормативно-правового акта, оно «работает»³⁴.

Продолжая анализировать понятие «транспортная безопасность», следует отметить, что в названном проекте Федерального закона № 213407-4 «О транспортной безопасности», внесенном Правительством РФ, под транспортной безопасностью понимается безопасность только антитеррористическая. По каким-то причинам в законопроекте игнорируются

³³ Цит. по: Проект Федерального закона «О транспортной безопасности», разработанный Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок; Проект Государственной Концепции обеспечения транспортной безопасности России. Специальное приложение к национальному журналу-каталогу «Транспортная безопасность и технологии». 2005.

³⁴ См.: Сулакшин С.С., Жукова А.В. Указ. соч.

еще два вида угроз — природного и техногенного характера³⁵. В первоначальной редакции этого проекта категория «транспортная безопасность» включала все эти составляющие. Однако при доработке Министерством транспорта РФ и согласовании с заинтересованными федеральными министерствами, агентствами и службами законопроект почти полностью утратил свой первоначальный смысл, и в Правительство РФ была представлена редакция, в которой учитывалась лишь антитеррористическая безопасность.

Тем не менее при определении категории «транспортная безопасность» необходимо учитывать все основные виды угроз транспортной безопасности. По характеру угроз их можно условно разделить на три основных вида: природные, техногенные и социальные. Наиболее обсуждаемая и актуальная угроза — террористическая относится к социальному виду угроз, который включает человеческий фактор. Однако известно, что самая распространенная угроза — техногенная. Из-за технических неисправностей и неполадок происходит до 64% различных инцидентов и катастроф. С природной стихией и катаклизмами связано около 32% происшествий на транспорте. А человеческий фактор — террористическая угроза транспортной безопасности, в общем объеме угроз составляет лишь 4%³⁶. Человеческих жертв в результате террористических проявлений намного меньше, чем, например, при автотранспортной деятельности. Поэтому нельзя игнорировать ни одну составляющую транспортной безопасности, законодательство должно обеспечивать защиту от всех видов угроз в их комплексе, как это сделано в проекте Федерального закона «О транспортной безопасности», разработанном Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок.

Кроме этого нужно прийти к единообразию в понимании транспортной безопасности, чтобы исключить возможность синхронно использовать в законодательстве внешне схожие

³⁵ См.: Сулакшин С.С., Жукова А.В. Указ. соч.

³⁶ См.: там же.

понятия, такие, как «безопасность на транспорте», «безопасность транспортного комплекса» и т.п.

В целом «транспортная безопасность» – удачный термин исходя из актуальной российской действительности, но, как показано выше, только если он используется в своем полном содержательном объеме. А для этого нужно уяснить значение каждого слова, используемого в определении транспортной безопасности. Согласно Большой Советской Энциклопедии определение (дефиниция) – это указание или объяснение значения (смысла) термина и (или) объема (содержания), выражаемого данным термином понятия³⁷. Поэтому понятие, данное в начале любого нормативно-правового акта, призвано раскрыть все составляющие данного закона, его содержание, смысл, задачи, которые собираются решать с его использованием.

Таким образом, представляется целесообразным разобрать данное выше определение по его составляющим.

1. Транспортная система Российской Федерации

Обычно в технократических, чисто транспортных контекстах транспортную систему определяют как совокупность различных технических устройств и структурных единиц. Однако для государственно-управленческих целей они играют подчиненную роль, на первый план выходят субъектно-объектные управленческие пары, цепочки и подсистемы. Поэтому в контексте монографии, посвященной государственной политике в области транспортной безопасности, представляется, что наиболее точно и содержательно транспортную систему можно определить как организованную совокупность органов государственной власти и местного самоуправления, в ведении которых находятся вопросы транспортной деятельности и транспортной безопасности, транспортных инфраструктур, транс-

³⁷ См.: Определение (объяснение значения) // Официальный сайт Рубрикон. Энциклопедии, словари, справочники: <<http://www.rubricon.com/partner.asp?aid={80E98078-4F54-4832-9656-5CCA04C0A6C4}&ext=0>>.

портных средств, хозяйствующих субъектов в области транспортной деятельности, потребителей транспортных услуг.

К числу самостоятельных вопросов транспортной деятельности в указанном контексте относятся:

- управление, организация и самоперемещение пассажиров и/или грузов;
- обеспечение транспортной безопасности;
- эксплуатация имущественного комплекса (зданий, сооружений, оборудования, земельных участков, иных объектов недвижимости), используемого для выполнения той или иной операции (совокупности операций), а также транспортных средств в процессе перемещения пассажиров и грузов;
- эксплуатация других технических устройств и сооружений, необходимых для перемещения пассажиров и грузов;
- деятельность органов и систем непосредственного управления процессом перемещения пассажиров и грузов;
- деятельность хозяйствующих субъектов в сфере транспорта, транспортно-экспедиционных компаний и других организаций, принимающих участие в процессе перемещения пассажиров и грузов.

Данное определение очень емкое, в связи с чем его целесообразно поделить на такие составляющие, как: «транспортная деятельность», «транспортная инфраструктура», «транспортный объект», «транспортное средство» и «потребитель транспортных услуг». Каждое понятие в ряду данных категорий было дано в проекте «Государственная Концепция обеспечения транспортной безопасности России» (см. Приложение).

Итак, транспортная деятельность – это совокупность операций, связанных с изменением местоположения в пространстве пассажиров и грузов, включая сам процесс перемещения, его организацию и управление.

Транспортная инфраструктура – совокупность транспортных объектов, органов и систем, обеспечивающих процесс непосредственного перемещения пассажиров и грузов, а также организацию, планирование и управление перевозок.

Транспортный объект – имущественный комплекс (здания, сооружения, оборудование, земельные участки, иные объекты недвижимости), используемый для выполнения той или иной функции (совокупности функций) в процессе перемещения пассажиров и грузов.

Транспортное средство – техническое устройство, предназначенное для перемещения пассажиров и грузов.

Потребитель транспортных услуг – юридическое или физическое лицо, заинтересованное в перемещении пассажиров и грузов и заключившее с этой целью договор с хозяйствующим субъектом в области транспортной деятельности.

2. Национальная безопасность и национальные интересы в области транспортной деятельности

Понятия «национальная безопасность» и «национальные интересы» содержатся в Концепции национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24)³⁸.

Под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации³⁹. Национальными интересами России является совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах⁴⁰. В данном случае речь идет о транспортной сфере.

3. Устойчивость транспортной деятельности.

Речь идет об устойчивости процессов непосредственного перемещения, организации, управления, связанных с доставкой пассажиров и/или грузов.

³⁸ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

³⁹ Там же. Преамбула.

⁴⁰ См.: там же. Ч. II.

Подводя итог сравнительно-правовому анализу понятия «транспортная безопасность», необходимо со всей определенностью констатировать неоспоримое преимущество использования понятия транспортной безопасности, данного в проекте «Государственная концепция обеспечения транспортной безопасности России», разработанном по инициативе Министерства транспорта РФ, и проекте Федерального закона «О транспортной безопасности», разработанном Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок.

«Транспортная безопасность — это состояние транспортной системы Российской Федерации, позволяющее обеспечить национальную безопасность и национальные интересы в области транспортной деятельности, устойчивость транспортной деятельности, предотвращать (минимизировать) вред здоровью и жизни людей, ущерб имуществу и окружающей среде, общенациональный экономический ущерб при транспортной деятельности». Помимо прочих достоинств данного определения, рассмотренных выше, оно структурно строится на основе общетеоретического понятия безопасности, данного в первом параграфе первой главы монографии, не противоречит ему и является, по сути, конкретизацией базового общеправового определения при наличии конкретной предметной сферы, что соответствует задачам, которые были поставлены при разработке определения безопасности. Такое соответствие свидетельствует о сущностной достаточности определения, отсутствии в нем серьезных, фундаментальных изъянов, логических противоречий.

1.3. Структура проблемного поля

Задача нормотворчества или законопроектирования, формирования государственной политики как содержания управленческих действий представляет собой особый тип творческих экспертных разработок, который весьма специфичен и требует междисциплинарной квалификации. С одной стороны, содержательное проблемное поле касается тех общественных отношений и их субъектов и конфликтов интересов, которые как раз и нуждаются в законодательном регулировании (рис. 1). Данно-

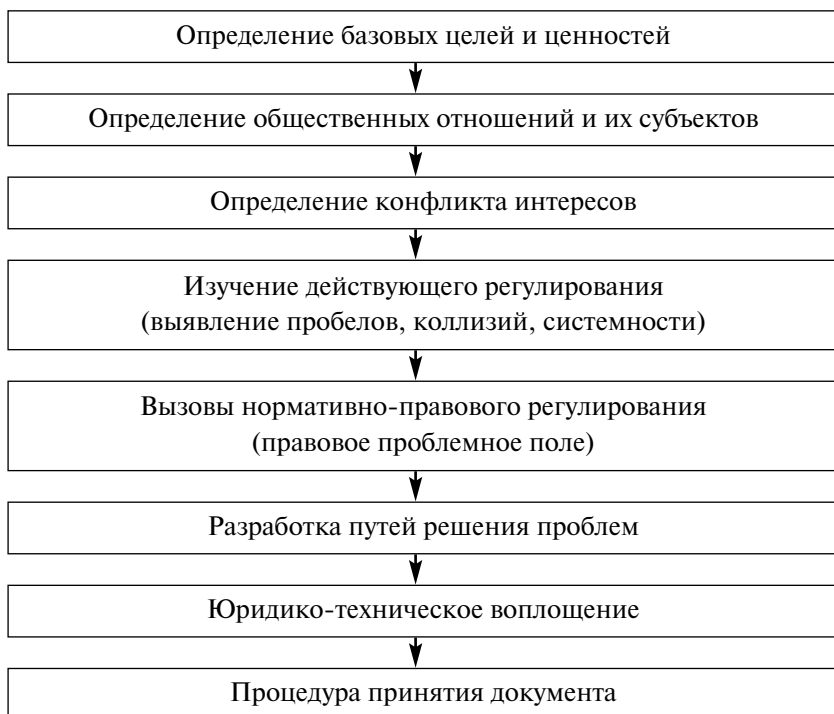


Рис. 1. Этапы нормотворчества.

му проблемному полю требуются преимущественно специалисты-транспортники и специалисты в области безопасности. С другой стороны, второе проблемное, чисто правовое, поле включает юридико-технические вопросы нового нормативно-правового регулирования, государственно-управленческого проектирования. Два указанных достаточно самостоятельных проблемных поля тем не менее сопряжены между собой, что требует междисциплинарного соединения различных квалификаций⁴¹.

⁴¹ См.: Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В. и др. Нормативные правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности. М.: Научный эксперт, 2004. С. 3.

Важное положение сводится к тому, что объем правового регулирования соответствующих отношений — это вопрос политического решения. В частности, должны быть определены виды транспорта, включаемые в компетенцию разработок под эгидой Минтранса России. Никто заранее не определил, что трубопроводный, или промышленный, или городской электрический (включая метрополитен), или транспорт специального назначения не входит в эту сферу вопросов. Требуется изначальное решение, процедура которого известна: это утверждение технического задания и концепции планируемого законопроекта Правительством РФ, его комиссией по законопроектной деятельности⁴².

Таким образом, этапы нормотворчества, которые показаны на рис. 1, включают определение базовых ценностей и целей, которые в конечном счете должны быть реализованы, конкретные общественные отношения и их субъекты, конфликты этих интересов, формирующие первое проблемное поле. Затем, выявив узкие места, коллизии и пробелы, недостаточность в системе действующего законодательства, можно сформировать вызовы нового законодательства, определить нормативно-правовые пути нахождения и сами решения. Далее происходит юридико-техническое воплощение этих решений, составление требуемых соответствующими регламентами текстов документов, сопроводительных документов и затем собственно процедур их принятия⁴³.

Основные понятия проблем безопасности уже установлены, но применительно к правовому проектированию, как представляется, их необходимо уточнить. Есть два правовых аспекта — гражданско-правовой, связанный с отношениями, в том числе публичных властей и частных субъектов деятельности, и конституционный⁴⁴.

В гражданско-правовом аспекте транспортная безопасность — это такое состояние национальных транспортных сис-

⁴² См. Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В. и др. Указ. соч. С. 2.

⁴³ См. там же.

⁴⁴ См. там же. С. 5.

тем, которое гарантирует организационно-техническое, финансовое и нормативно-правовое обеспечение и позволяет создать максимально возможные условия, чтобы предотвратить аварийность и незаконное вмешательство в их деятельность, минимизировать последствия в виде нанесения вреда здоровью и жизни людей и материального ущерба имуществу и природе⁴⁵.

В конституционном аспекте транспортная безопасность является составной частью системы национальной безопасности страны, во-первых, в части ее мобилизационной готовности и готовности функционирования специальных транспортных инфраструктурных подсистем и, во-вторых, в части национальных экономических интересов страны на конкурентных мировых рынках перевозок⁴⁶.

В результате глобальной целью обеспечения транспортной безопасности, учитывающей как гражданско-правовой, так и конституционный аспекты, является устойчивая транспортная деятельность, реализующая национальную безопасность и национальные интересы, предотвращающая и минимизирующая вред здоровью и жизни людей, ущерб имуществу и природе. Таким образом, базовые ценности в разработке проблемы транспортной безопасности — это здоровье и жизнь людей, имущество и экология, национальная безопасность и общегосударственные национальные интересы, экономические интересы и устойчивая деятельность транспортного комплекса. Такой подход несколько расширяет и уточняет определения, данные в «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45). И это оправданно, потому что в правовом сегменте работ неизбежны уточнение и развитие общих базовых положений. Соответственно этому необходимо уточнить и структурировать проблемное и субъектное поле отношений, которое будет подлежать нормативно-правовому регулированию в области транспортной бе-

⁴⁵ См. Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В. и др. Указ. соч. С. 5.

⁴⁶ См. там же.

зопасности. Структурообразующие признаки могут быть различными. Как представляется, при нормативном конструировании прежде всего необходимо выделить идентифицированные самодостаточные качественные виды транспортной безопасности. К сожалению, на сегодняшний день в нормативном поле не достигнуто в достаточной степени единства подходов в понимании взаимоувязанности и комплексности этих взаимодействующих видов транспортной безопасности. Говорится о традиционных императивах, о новых вызовах в области антитеррористической безопасности, но такие виды транспортной безопасности, как безопасность воздушного, водного, наземного, трубопроводного, промышленного, электрического городского, включая метрополитен, транспорта специального назначения должны взаимодействовать друг с другом и разрабатываться в единстве и комплексно⁴⁷.

Другие изменения структуры проблемного поля – это структурно-функциональная характеристика транспорта как межотраслевого комплекса. Политическим решением должна быть установлена скобка, содержательный мандат для создаваемого нормативно-правового акта. Выделяются также субъекты отношений и, естественно, две области отношений, касающиеся внутрисоссийских и международных аспектов и соответствующих обязательств Российской Федерации⁴⁸.

Структурно-функциональные особенности транспорта (рис. 2) при максимально общем подходе достаточно очевидны. Воздушный, водный (морской, речной), наземный (автомобильный, железнодорожный, городской электрический, включая метрополитен, промышленный, магистральный трубопроводный и специального назначения).

Выделяются специальные вопросы военно-мобилизационного обеспечения и отношений действующих специальных транспортных структур. Объем содержательного мандата будущего законопроекта должен быть четко определен на стадии формирования концепции и технического задания.

⁴⁷ См. Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В. и др. Указ. соч. С. 6.

⁴⁸ См. там же.

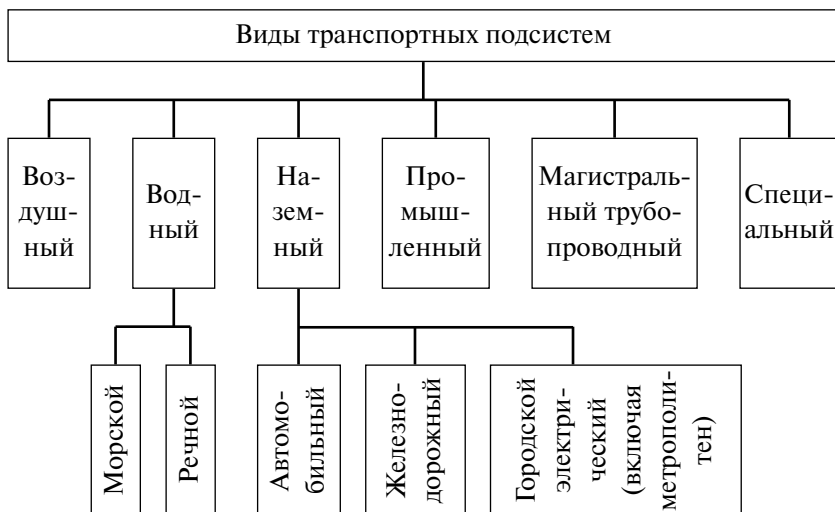


Рис. 2. Структура транспортных подсистем

Что же касается трубопроводного транспорта, то он не входит в компетенцию Министерства транспорта РФ, несмотря на то, что по своей сути – это полноценный транспорт. Тем не менее законодательно он находится в ином режиме управления, нежели другие виды транспорта, и относится к компетенции Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Министерства промышленности и энергетики РФ (Минпромэнерго России) и Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Однако, по сути, он почти безнадзорен, так как нет четко обозначенного федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находился бы трубопроводный транспорт, нет законодательно заданного поля ответственности.

Учитывая этого обстоятельство, а также специфичность данного вида транспорта, его значительные отличия от всех остальных (отсутствует перемещающийся объект, пассажирский объект), в настоящей монографии этот вид транспорта рассматриваться не будет.

В проекте «Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России»⁴⁹ трубопроводный транспорт введен лишь в целях обозначения проблемы, а необходимо данный вид транспорта закрепить за каким-то федеральным органом исполнительной власти, поднять проблему, обозначить важность ее решения.

К 2006 г. разработаны проект Федерального закона «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромышленных и местных распределительных трубопроводов»⁵⁰ в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» (№ 184-ФЗ от 27 декабря 2002 г.) и «Программой разработки технических регламентов на 2004–2006 годы», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1421-р, проект Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромышленных и местных распределительных трубопроводов»⁵¹.

Магистральный трубопроводный транспорт по специальному техническому регламенту является видом транспорта, который представляет собой комплекс производственных объектов и сооружений и предназначен для приемки, транспортировки, хранения и сдачи транспортируемого поставщиком продукта потребителю или его перевалки на другой вид транспорта⁵².

⁴⁹ См.: Проект Государственной Концепции обеспечения транспортной безопасности России // Специальное приложение к национальному журналу-каталогу «транспортная безопасность и технологии». 2005.

⁵⁰ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромышленных и местных распределительных трубопроводов»// Официальный сайт ОАО ВНИИСТ: <<http://www.vniist.ru/ru/download/300805ps.doc>>.

⁵¹ См.: Проект Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромышленных и местных распределительных трубопроводов». ФГУП «НТЦ «Промышленная безопасность». Редакция 2, вариант 32.

⁵² См. там же.

В проекте Федерального закона «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов» установлены минимально необходимые требования к безопасности жизни или здоровья людей, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений при размещении, проектировании, сооружении, вводе в эксплуатацию, в ходе эксплуатации, при выводе из эксплуатации объектов магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов⁵³.

Несмотря на нормативно-правовую деятельность в области безопасности магистрального трубопроводного транспорта, принятых законов до сих пор нет, а значит, проблема продолжает оставаться и требует своего нормативно-правового решения.

Такое же положение дел и с военно-транспортной безопасностью, но здесь ситуация усугубляется своей конфликтностью.

Так, передвижной железнодорожный транспорт для баллистических ракет (закамуфлированный) не состоит в ведении Минтранса России как любой другой железнодорожный, хотя находится на путях общего пользования, что обуславливает появление возможностей для злоупотребления им в личных целях и аварийные ситуации с участием гражданских транспортных средств, транспортных объектов и инфраструктур. Фактически этот вид транспорта зачастую используется для теневой коммерческой деятельности. Например, нередки случаи контрабандных грузовых перевозок транспортом специального назначения, что обеспечивает дополнительные выгоды из-за провоза товаров в обход таможни. В такой ситуации создаются дополнительные угрозы транспорт-

⁵³ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов» // Официальный сайт ОАО ВНИИСТ: <<http://www.vniist.ru/ru/download/300805ps.doc>>.

ной безопасности, так как известны случаи падений самолетов, вызванных непредусмотренными дополнительными нагрузками.

Все это свидетельствует о том, что в своей основе вопрос военно-транспортной безопасности не решен. Требуется введение закона о военно-транспортной деятельности. Причем, как представляется, абсолютная секретность, существующая на данный момент, приносит кроме пользы еще и вред. Так, в «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45), в приложении даны «Приоритеты военной безопасности в транспортной стратегии Российской Федерации», которые идут под грифом «секретно»⁵⁴. Но как тогда они могут стыковаться с общей государственной политикой транспортной безопасности при взаимодействии с инфраструктурой общего пользования и т.п.? Вероятно, часть вопросов, тем не менее, требует открытой и имплементации, учета в открытом законодательстве.

Переходя к определению общественных отношений и их субъектов в области транспортной деятельности, следует сказать, что они имеют как горизонтальную, так и вертикальную организацию своей структуры (рис. 3). В верхней части этой структуры — публичные институты, связанные с органами власти, международными органами. В нижней части — частнохозяйствующие субъекты, причем гражданско-правовые отношения должны быть имплементированы в основном именно здесь. Естественно, что субординация формируется по мере иерархического спуска с уровня международных органов, обязательств и документов, после которых идет речь о федеральных органах исполнительной власти. Их много, и тут возникает проблема разделения компетенции и координации. Совершенно ясно, что Минтранс России сейчас лидирует в

⁵⁴ См.: Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45) // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации <http://www.mintrans.ru/pressa/Trans_Strateg_12052005.doc>.

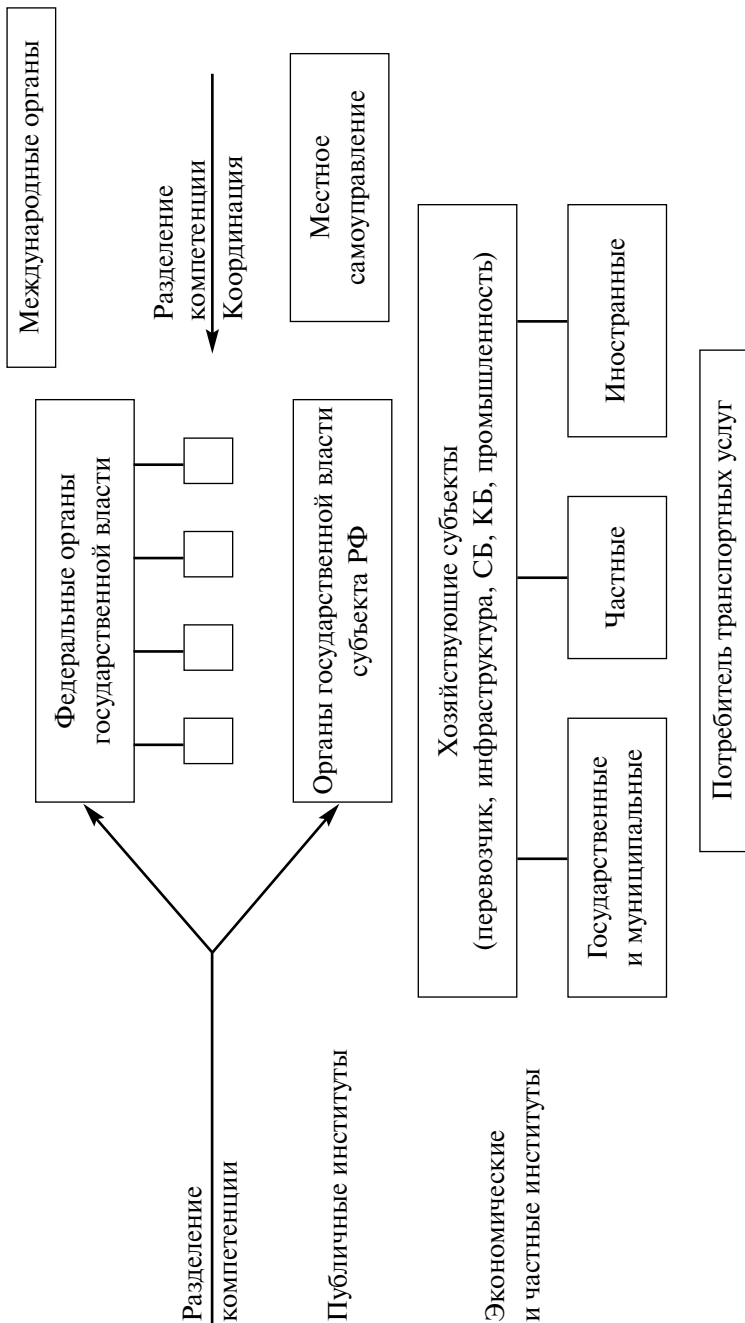


Рис. 3. Субъекты правоотношений

этой области, но он не обладает всей степенью иерархических первичных компетенций для того, чтобы в целом управлять этой сферой. В частности, этот факт и создает предмет нормативного проектирования. Существует проблема разделения компетенции по вертикали между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Естественно, что в ходе экономических реформ возникли частные хозяйствующие субъекты, иностранные нерезиденты, которые как экономические субъекты участвуют в соответствующих отношениях. Перевозчики, инфраструктуры, службы безопасности, которые уже являются легитимными хозяйствующими субъектами в системе обсуждаемых отношений, промышленность и конструкторские бюро, наука и образование, хотя последние немного дистанцированы от основных нормативно-правовых проблем. Особое место занимает конечное звено, а именно такой субъект отношений, как потребитель транспортных услуг⁵⁵.

Подвиды транспортной безопасности, которые, как представляется, должны быть выделены, помогут структурировать и сформировать начальное проблемное поле, четко и эффективно организовать нормативно-правовое регулирование. Это следующие подвиды транспортной безопасности: технико-технологическая безопасность, антитеррористическая безопасность и еще один подвид безопасности, который можно выделить применительно к процедурным мероприятиям – так называемая организационно-структурная готовность, как способность предотвращать, прогнозировать, проводить профилактику и минимизировать последствия. Все эти подвиды не изолированы, они перетекают и взаимодействуют друг с другом (рис. 4)⁵⁶.

Выделенные три составляющие транспортной безопасности коррелируют с аналогичными терминами, используемыми в зарубежных подходах, такими, как *safety*, *security* и *prepared-*

⁵⁵ См.: Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В. и др. Указ. соч. С. 8.

⁵⁶ См. там же.



Рис. 4. Качественные (идентифицированные) подвиды транспортной безопасности

ness. Применительно к транспортной тематике *security* означает антитеррористическую безопасность, защищенность от актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность. Такой подвид безопасности, как *safety*, представляет технико-технологическую безопасность, как способность предотвращения аварий, катастроф и различных происшествий технического происхождения в связи с состоянием техники и системы человек-машина⁵⁷. Кроме того, для российской системы важен еще один фактор транспортной безопасности – *preparedness*, предназначенный для процедурных мероприятий, в том числе превентивных, и означающий структурно-организационно-управленческую готовность. Указанная готовность – это способность оценивать угрозы, т. е. минимизировать риски, прогнозировать и предотвращать кризисные ситуации, действовать максимально эффективно в период их возникновения и развития, а также тренированность при ликвидации (минимизации) последствий кризисных ситуаций⁵⁸.

Антитеррористическая безопасность (рис. 5), естественно, является областью компетенции органов власти, в сферах международной координации и кооперации, информацион-

⁵⁷ В российском законодательстве и в русском языке термин «безопасность» не делится на подвиды, аналогичные английским, для них требуются дополнительные пояснения порядка использования: в узком или широком смысле. См.: Сулашкин С.С., Жукова А.В. Указ. соч.

⁵⁸ См. там же.

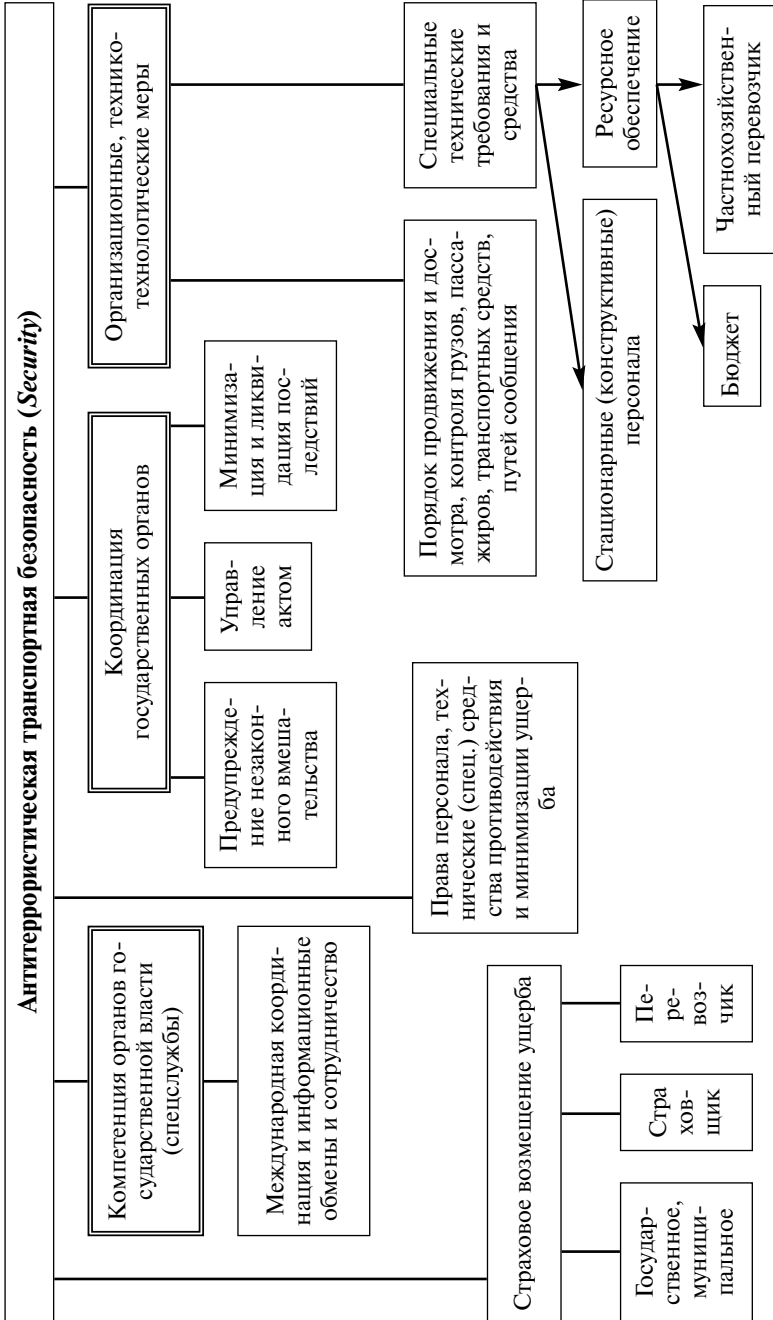


Рис. 5. Структура антитеррористической транспортной безопасности (Security)

ных обменов и сотрудничества, включая области деятельности спецслужб. Она очень актуальна в свете международной борьбы с терроризмом. О проблеме координации государственных органов уже говорилось как на этапах предупреждения акта незаконного вмешательства, так и на этапах управления и минимизации и ликвидации последствий. В сфере организационных технико-технологических мер, в частности, практически не разработаны специальные технические требования, предъявляемые к транспортным средствам, путям сообщения и специальным средствам персонала, операторов, которые собственно занимаются процессом перевозки. Вместе с тем должны быть регламентированы режимы использования специальных средств спасания пассажиров. Еще раз особое внимание обратим на необходимость ресурсного обеспечения, которое бывает бюджетным и небюджетным. В связи с этим возникают проблемы частного и государственного партнерства – новые правовые отношения. Таким образом, речь идет о необходимости имплементации нового правового инструментария для персонала и технических средств, обезвреживающих действия террористов и проблемных пассажиров, и обеспечения минимизации ущерба⁵⁹.

Структурная организационная готовность начинает формироваться с категорирования объектов и соответствующих реестров, включает этап проведения профилактики, на котором реализуются известные мероприятия, связанные с лицензированием и страхованием. Последние в настоящее время видоизменяются в связи с тем, что происходит сокращение числа лицензируемых видов деятельности, однако возникают новые моменты, относящиеся к добровольному страхованию, в том числе к частным перевозчикам и иным хозяйственным субъектам. Мониторинг – первый этап в системе управления безопасностью. Особое внимание нужно уделить механизму государственного управления, который делает систему работоспособной. Только не следует его путать с прямым директивным управлением, он включает, в том числе, регулирова-

⁵⁹ См.: Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В. и др. Указ. соч. С. 10.

ние и запуск в действие государственно-частных механизмов и, говоря упрощенно, «правил игры». Соответственно, возникает необходимость в установлении целевых функций управления, т. е. текущего и конечного желаемого состояния безопасности, параметров оценки рисков и параметров, описывающих уровень безопасности. Вместе с тем необходим мониторинг, дающий реальное состояние безопасности и его рассогласование с желаемым как сигнал управления. Когда мониторинг указывает на несоответствие, то должны включаться исполнительные механизмы: компетентные органы, ресурсное обеспечение, контроль и надзор, которые функционируют постоянно. Требование работоспособности правового механизма приводит к включению этапа санкций, которые разделяются на материальные, организационные и чрезвычайные, в том числе с изъятиями определенных прав (рис. 6)⁶⁰.

Технико-технологическая безопасность (рис. 7). Здесь, помимо того законодательства, которое сейчас находится в развитии и на стадии имплементации, например, касающегося технических регламентов, гармонизации с международными требованиями и стандартами, выделяется задача структурирования требований безопасности, связанных с жизненным циклом соответствующей техники: перевозок, инфраструктуры и спецсредств. Их необходимо конкретизировать на этапах проектирования, изготовления, эксплуатации, хранения, транспортировки, утилизации. На этапе утилизации актуализируется экологическая составляющая безопасности с проведением таких обязательных мероприятий, как: планово-предупредительные ремонты, мониторинг, профилактика и т. д. Естественно, это имеет отношение как к транспортным средствам, так и к проблеме взаимодействия человека и техники, т. е. к подготовке, подбору, сертификации кадров, оснащению персонала спецсредствами, позволяющими минимизировать ущерб при любых событиях защиты в экстренных мероприятиях. Это и вопросы проблемных пассажиров, и проблемных

⁶⁰ См.: Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В. и др. Указ. соч. С. 10.

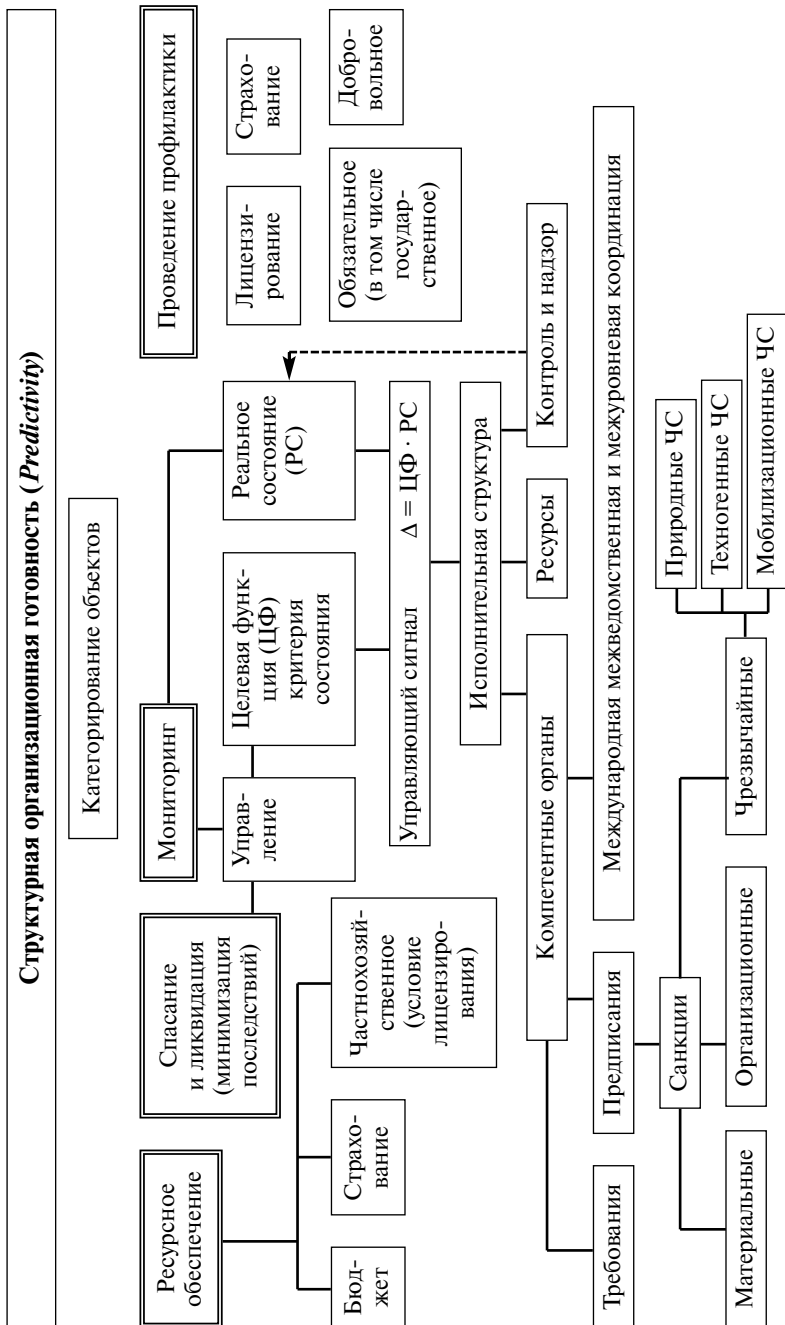


Рис. 6. Схема структурной организационной готовности (*Preparedness*)

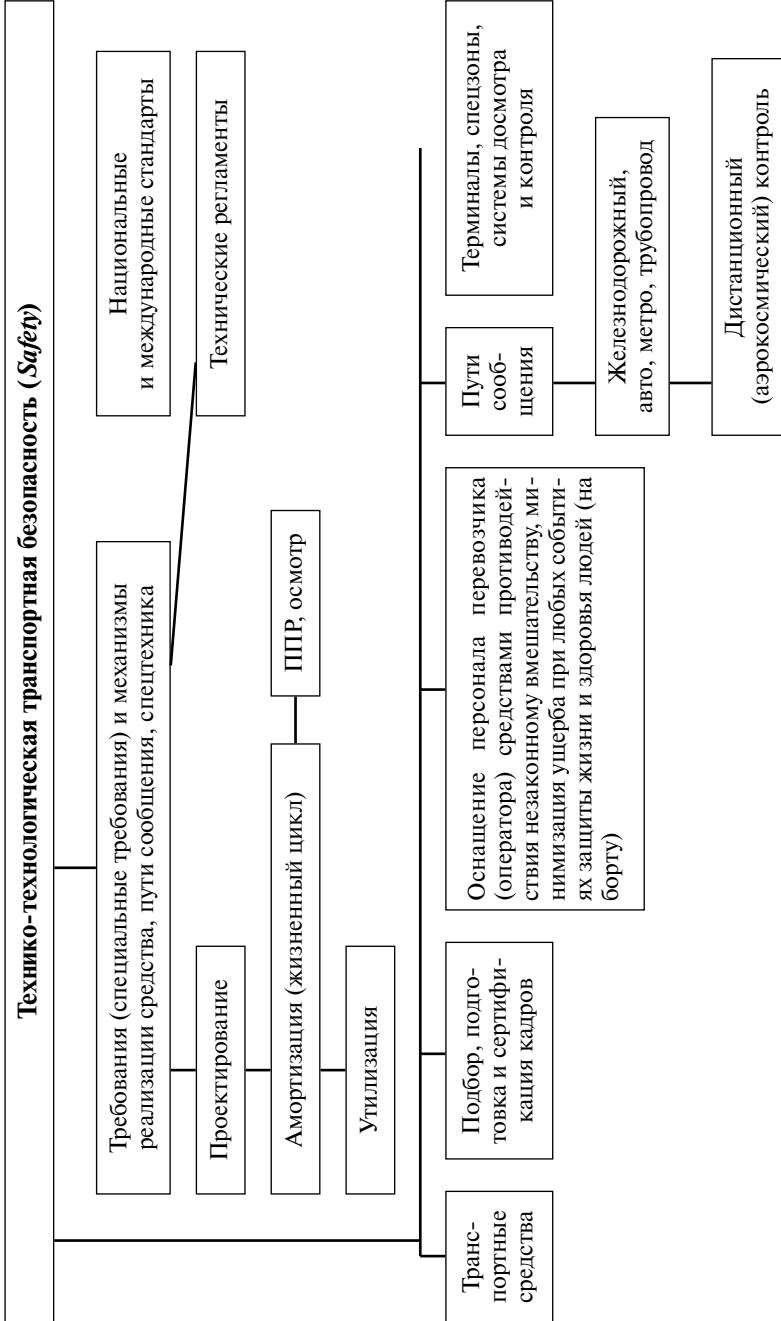


Рис. 7. Схема технико-технологической транспортной безопасности (*Safey*)

грузов, путей сообщения, соответствующей структуры стационарных терминалов, систем контроля и досмотра⁶¹.

Понятно, что данная нормотворческая работа начинается не с нуля. Система законодательства постоянно развивается. Часть работ уже выполнена, но системности, взаимоувязанности, непротиворечивости еще не достигнуто. В законодательстве имеется ряд узких мест и белых пятен.

⁶¹ См.: Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В. Указ. соч. С. 11.

Глава 2. Угрозы и факторы транспортной безопасности России в XXI веке

2.1. Понятие и классификация угроз транспортной безопасности

Уровень транспортной безопасности – это величина, обратно пропорциональная количественным показателям аварийности и ущербов по видам транспортной деятельности, а также характеристика степени угроз транспортной безопасности в транспортной системе РФ.

Понятие «угрозы» достаточно широко используется как в официальных юридических документах, так и в научных трудах и работах, однако практика показывает, что его содержание и проблемы, связанные с обеспечением безопасности государства, раскрыты далеко не полностью.

В проекте «Государственная концепция обеспечения транспортной безопасности России» под угрозами транспортной безопасности понимают «условия, обстоятельства и причины, способные привести к ущербу национальной безопасности, ущемлению национальных интересов Российской Федерации в области транспортной деятельности, нарушению устойчивости транспортной деятельности, нанесению вреда здоровью и жизни людей, ущербу имуществу и окружающей среде, общенациональному экономическому ущербу при транспортной деятельности»⁶².

Угрозы могут быть классифицированы по различным признакам. В зависимости от места зарождения они делятся на внешние и внутренние. Внутренние угрозы транспортной безопасности формируются в пределах транспортной отрасли – преимущественно технического, экологического, террористического, информационного характера, а также, и в особеннос-

⁶² См.: Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России // Специальное приложение к национальному журналу-каталогу «Транспортная безопасность и технологии». 2005. П. 1.2.

ти, в связи с человеческим фактором. Под внешними угрозами транспортной безопасности подразумевается экономическая и национальная безопасность России в мировом экономическом и геополитическом пространствах.

По состоянию на начало XXI в. для Российской Федерации приоритетное значение имеют внутренние угрозы транспортной безопасности.

В зависимости от источников возникновения угрозы транспортной безопасности выделяют угрозы техногенного, социального и природного характеров.

В сфере транспорта к угрозам техногенного характера относятся: ненадлежащее состояние транспортных средств, инфраструктуры, высокая степень физического и моральный износ транспортных средств и инфраструктуры, игнорирование нормативных требований и правил.

Социальный характер угроз транспортной безопасности выражается в виде различных неправомерных актов вмешательства в нормальное функционирование транспортного комплекса, включая террористические акты и угрозы их совершения. Помимо непосредственно выраженных угроз социального характера к этому же виду угроз можно отнести и так называемые «скрытые» угрозы, такие, как хищения, повреждение и (или) уничтожение имущества.

К угрозам природного характера относятся такие виды природных факторов, как наводнения, землетрясения, цунами, оползни и прочие природные стихии и катаклизмы.

В ряду угроз транспортной безопасности выделяются также угрозы общие для всех видов транспорта, видов, подвидов и уровней транспортной деятельности, факторов транспортной безопасности и специфические угрозы для каждого отдельно взятого вида транспорта.

К общим угрозам для всех видов транспорта относятся⁶³:

- физический и моральный износ: устарелость транспортных средств, путей сообщения, устройств, систем

⁶³ См.: *Красновский В.И.* Некоторые концептуальные основы транспортной безопасности. М.: Юриспруденция, 2004.

и оборудования управления движением, специальных средств;

- недостаточная квалификация экипажей, персонала транспортных объектов, лиц, управляющих движением, кадров, занятых на различных уровнях управления транспортной деятельностью;
- недостаточность бюджетных и иных средств разных уровней, выделяемых на обеспечение транспортной безопасности;
- недостаточное нормативное и организационное обеспечение мобилизационной готовности на транспорте;
- отсутствие базовых законов в области транспортной безопасности;
- несовершенство действующего законодательства в области транспортной деятельности;
- террористические и иные криминальные намерения;
- неоптимальность управленческой деятельности публичных властей;
- неразвитость средств мониторинга и предупреждения о природных катаклизмах;
- низкая эффективность разведки и предупреждения террористических актов.

Каждый вид транспорта имеет свой набор специфических для него угроз, поэтому помимо общевидовой классификации необходима также классификация угроз по видам транспорта.

Автомобильный транспорт. Наиболее серьезный уровень угроз имеет автомобильный транспорт. Так, основными угрозами транспортной безопасности в автомобильном транспорте являются⁶⁴:

- рост количества автотранспортных средств и неквалифицированных водителей;
- неудовлетворительное техническое состояние имеющегося автопарка;

⁶⁴ См.: Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России. Пункт 3.2.1 ч. 3.2.

- неразвитость и неудовлетворительное техническое состояние автодорог;
- техническая отсталость выпускаемых национальной автомобильной промышленностью средств автотранспорта;
- низкий качественный уровень потребительского спроса населения, не стимулирующий выпуск современных и оснащенных активными и пассивными устройствами безопасности транспортных средств;
- неоптимальность состава полномочий по обеспечению транспортной безопасности при автотранспортной деятельности, переданных Министерству внутренних дел РФ;
- коррумпированность государственных органов, в ведении которых находятся вопросы подготовки водителей, выдачи водительских прав, технического осмотра средств автотранспорта, регулирования дорожного движения, предупредительно-воспитательных санкций на дорогах;
- значительное сокращение финансирования дорожного хозяйства России (в связи с ликвидацией дорожных фондов за 2000–2005 гг. финансирование строительства, реконструкции и содержания автодорог сократилось в три раза). В результате доля дорог общего пользования, соответствующая требованиям безопасности, составляет всего 24%, а в 2010 г., при сохранении существующего положения дел, составит 5%;
- низкая дисциплинированность и законопослушность водителей и пешеходов;
- недобросовестные методы конкурентной борьбы в зарубежных странах с российскими автоперевозчиками и их недостаточная защищенность со стороны соответствующих ведомств Российской Федерации;
- недостаточная согласованность действий транспортной инспекции, ГИБДД, ВАИ, таможенных и иных служб;
- несовершенство технических средств организации и управления дорожным движением;

- недостаточность нормативно-правового обеспечения дорожного строительства.

Железнодорожный транспорт. Основными угрозами транспортной безопасности в железнодорожном транспорте являются:

- сокращение бюджетного финансирования;
- непродуманное с точки зрения перспективы закрытие малодеятельных линий;
- повышение интенсивности использования перевозочных средств без должного обеспечения повышенных мер безопасности;
- угроза децентрализации управления в связи с возможной дальнейшей приватизацией основного железнодорожного комплекса страны или непродуманной «борьбой» с монополизмом;
- перенастройка управления в связи с упразднением Министерства путей сообщения и становлением ОАО «РЖД»;
- нарастание износа основных производственных средств (3,7% в год) и подвижного состава (7,1% в год), вспомогательного оборудования (4,6% в год);
- усиление конкуренции Китая, стран СНГ азиатского региона с Транссибом за транзитные мировые грузопотоки⁶⁵;
- сохранение террористических угроз на железнодорожном транспорте, особенно в Южном федеральном округе;
- отсутствие нормативного регулирования в области перевозок опасных грузов в целом и железнодорожным транспортом, в частности, остающаяся даже после строительства БАМа военная и экономическая уязвимость Транссиба⁶⁶;

⁶⁵ См.: Европейское законодательство о конкуренции на транспорте / Пер. с нем. // ЦНТБ МПС. Б.м. Б.г.

⁶⁶ См.: Макаров А.Д. Транспортная безопасность при перевозке опасных и особо опасных грузов в новых геополитических условиях (Международно-правовые основы): Автореф. дис. д-ра юрид. наук: 05.26.02. М., 1997.

- неадекватное государственное управление тарифами на тяговые энергетические ресурсы, снижающие рентабельность железнодорожного транспорта;
- отсутствие должного нормативного регулирования вопросов безопасности на железнодорожном транспорте.

Воздушный транспорт. Основными угрозами транспортной безопасности в воздушном транспорте являются:

- снижение количества аэропортов (за 1999–2004 гг. на 46%) в основном за счет аэропортов местных и среднемагистральных линий;
- рост износа и возраста воздушных судов и иного оборудования;
- сокращение парка воздушных судов (за 2002–2004 гг. на 5,8%), поставок новых воздушных судов, изготовленных в России, которые не превышают (на 2004 г.) 0,12 от всего парка;
- рост поставок «пиратских» авиационных запасных частей;
- дисбаланс между снижением провозной мощности парка самолетов и ростом объема пассажирских перевозок (прогнозируется уже с 2006 г.);
- терроризм;
- непоследовательность реформ управления воздушным движением;
- недостаточность собственных средств авиаперевозчиков для выполнения всех мероприятий по обеспечению транспортной безопасности, нерегламентированность бюджетной процедуры надежной поддержки транспортной безопасности;
- незавершенность формирования законодательной базы транспортной безопасности на авиатранспорте.

Водный (морской и речной) транспорт. Основными угрозами транспортной безопасности на водном (морском и речном) транспорте являются:

- сокращение внутренних судовых водных путей на 18% (1989–2004 гг.), в том числе с гарантированными глубинами с 67 тыс. км до 34 тыс. км; длины искусственных

водных путей на 3 тыс. км (или на 17%), оборудованных знаками судоходной обстановки на 20 тыс. км (или на 19%), в том числе с освещенными (светоотражающими знаками) в 1,9 раза;

- износ гидротехнических сооружений со сроком эксплуатации 40–60 и более лет, который приближается к критическому;
- резкое сокращение капитальных вложений в реконструкцию и модернизацию гидротехнических сооружений, находящихся в федеральной собственности, что снижает устойчивость и надежность их работы;
- преобладание мелководных портов (60% всех российских портов), неудовлетворительное состояние более четверти протяженности причального фронта и ограждающих сооружений;
- отсутствие законов о морских торговых (и рыбных) портах, о речном транспорте;
- неоптимальность процедур транспортного надзора в портах и на судах (на 2004 г. не проверено 19% подлежащих проверке судов);
- преобладание мелких компаний среди хозяйствующих субъектов (1–5 судов). Национальные морские судовладельцы перевозят менее 10% российских экспортно-импортных грузов;
- низкий уровень бюджетного финансирования закупок новых судов (выделяется всего 0,5% необходимых средств);
- нечеткость правового порядка выдачи российским судам под управлением иностранных компаний мобилизационных заданий, порядка их отзыва, привлечения плавсостава и его специальной подготовки;
- отсутствие мер защиты российского морского перевозчика на мировых маршрутах; мер, стимулирующих российских грузовладельцев фрахтовать российские суда, вести судовой ремонт на российских судоремонтных заводах.

Городской электрический транспорт (включая метрополитен). Основными угрозами транспортной безопасности на городском транспорте общего пользования (включая метрополитен) являются:

- недостаток собственных средств хозяйствующих субъектов для обеспечения транспортной безопасности;
- моральный и физический износ основного парка транспортных средств;
- низкий уровень контроля технического состояния транспортных средств;
- недостаток технических средств досмотра и контроля пассажиропотока;
- дефицит линейных сотрудников охраны.

Магистральный трубопроводный транспорт. Основными угрозами транспортной безопасности на магистральном трубопроводном транспорте являются⁶⁷:

- высокая степень износа трубопроводов и перекачивающих станций;
- принятие решения о ликвидации монопольного положения на рынке основных трубопроводных компаний;
- изменение взаимоотношений с сопредельными государствами;
- разрывы трубопроводов и нарушение экологического баланса;
- переход на альтернативные источники энергии;
- изменение требований к составу мероприятий по профилактике отказов.

Основные социальные угрозы вытекают из экологических — это недовольство населения потенциальной опасностью и экологическими катастрофами, возможные выплаты пострадавшим, необходимость эвакуации или временного отселения людей в случае экологической опасности.

⁶⁷ См.: Волков С.П. Анализ основных угроз в отечественном трубопроводном транспорте // Экономика России: Основные направления совершенствования: Межвузовский сборник научных трудов. 2005. Вып. 6.

Промышленный транспорт. Промышленный транспорт (равно как и другой специального назначения) – категории собирательные, обобщающие относительно разные типы транспорта. Поэтому перечень угроз в этих категориях будет базироваться на общих угрозах для любых видов транспорта, но также имеет и специфические угрозы для каждого отдельного вида, если он используется в промышленном или военном назначении.

Тем не менее, помимо прочих данные категории обладают собственными, уникальными чертами, обуславливающими специфические угрозы.

Сложность в определении угроз безопасности в секторе промышленного транспорта связана с тем, что в законодательстве России не существует четкого определения промышленного транспорта.

Понятие «промышленный транспорт» вытекает из самой смысловой нагрузки словосочетания «промышленный транспорт», в отдельных нормативно-правовых актах (некоторые из них утратили силу) можно увидеть элементы, позволяющие хотя бы отчасти определить, что такое промышленный транспорт⁶⁸.

Анализ природы термина «промышленный транспорт» и контекстов нормативно-правовых актов, в которых употребляется данное словосочетание, позволяет сделать вывод, что промышленным транспортом в основном признается транс-

⁶⁸ К ним относятся: постановление Госгортехнадзора РФ от 21 июня 2002 г. № 34 «Об утверждении «Положения о проведении экспертизы промышленной безопасности на опасных производственных объектах, связанных с транспортированием опасных веществ железнодорожным транспортом», Постановление Минтруда России от 17 июня 2003 г. № 36 «Об утверждении Межотраслевых правил по охране труда при эксплуатации промышленного транспорта (конвейерный, трубопроводный и другие транспортные средства непрерывного действия)»; Положение об Управлении промышленного транспорта Министерства транспорта Российской Федерации (утв. Распоряжением Минтранса России от 15 января 2003 г. № СФ-3-р). Данное Управление существовало в структуре упраздненного Минтранса России, существующий Минтранс России не является правопреемником упраздненного. Соответственно Распоряжение утратило силу.

порт, который используется на производстве внутри промышленных объектов (железнодорожный, автомобильный и водный виды транспорта) и не использует путей общего пользования. Этот подход не совсем точен, так как частично пути сообщения общего и необщего пользования могут перекрываться или стыковаться.

В 2005 г. в Департаменте государственной политики в области железнодорожного, морского и речного транспорта Министерства транспорта РФ имелся отдел промышленного транспорта (в составе трех человек), однако не было и нет единого органа, который был бы уполномочен осуществлять надзор и контроль в сфере промышленного транспорта, что создает потенциальную возможность для возникновения множественных угроз.

Основная угроза транспортной безопасности в промышленном транспорте – отсутствие и нормативной базы, и организованной системы государственного надзора и контроля (как на федеральном, так и на территориальном уровнях).

В этом виде транспорта наблюдаются еще большие проблемы с нормативно-правовым регулированием, чем в иных видах транспорта. Анализ законодательства показывает, что нормативное регулирование надзора и контроля для этого вида транспорта практически отсутствует (см. гл. 5). В связи с этим организация надзора и контроля становится весьма затруднительной. Вместе с тем данный вид транспорта включен в качестве самостоятельного вида транспорта в компетенцию Минтранса России и Ространснадзора, поэтому соответствующая законодательная инициатива является первоочередной.

Так, в этой сфере из-за отсутствия единой компании-собственника нет внутрифирменного надзора и контроля, такого, как в ОАО «РЖД», поэтому приоритетным направлением строительства надзора является государственный надзор по аналогии с промышленной безопасностью опасных производственных объектов.

Ространснадзору необходимо выстроить систему железнодорожного надзора исходя из двух направлений, относящихся к ОАО «РЖД» (на основе взаимодействия с внутрифирмен-

ным контролем естественной монополии) и промышленному транспорту (на основе прямых полномочий).

Актуальность ситуации усиливается еще и тем, что на 2005 г. более половины объектов в этой сфере выработали нормативный срок службы.

Транспорт специального назначения. Поскольку данная тема практически не освещается в научной литературе в силу традиций закрытости, рассмотрим ее несколько более детально.

В условиях реформирования транспорта проблема повышения эффективности транспортного обеспечения Вооруженных Сил РФ обострилась в связи с переходом экономики страны в целом и транспорта, в частности, на рыночные отношения, с несоответствием ряда действующих нормативных правовых актов реальным задачам, функциям и потребностям Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

Такое положение обусловлено тем, что военная реформа в государстве проводится неэффективно, принимаемые концептуальные документы и оперативные решения в области военного строительства выполняются медленно и неполно. Программы и планы транспортного обеспечения строительства и развития составляющих силового компонента военной организации слабо скоординированы по целям, задачам и не сбалансированы по ресурсам, что способствует сохранению параллельных (по решаемым задачам транспортного обеспечения) структур. Не начата практическая реализация мероприятий по оптимизации и комплексному использованию имеющих различную ведомственную принадлежность систем технического и тылового обеспечения, в частности транспортного обеспечения силовых структур государства. Не осуществлена интеграция разработчиков и производителей транспортного оборудования и военной продукции в рамках промышленных структур нового типа (холдингов, финансово-промышленных групп и т. п.).

Как следствие, структура транспортного обеспечения военной организации остается громоздкой и дорогостоящей, а ее состав и численность избыточны. Расходы на содержание

войск, воинских формирований и органов составляют более 70% от бюджетных назначений, однако транспортные расходы финансируются по остаточному принципу, что предопределяет процесс деградации Транспорта специального назначения.

Сложившееся положение создает реальную угрозу транспортной составляющей национальной безопасности Российской Федерации и требует внесения корректив в проводимую государством политику в области транспортного обеспечения военного строительства, принятия и реализации комплекса неотложных и жестких мер по реформированию Тыла Вооруженных Сил, мер по исполнению взаимоувязанных транспортных задач с реальными возможностями экономики страны по их обеспечению.

Как свидетельствует исторический опыт, неудачи в обеспечении безопасности государства во многом связаны с неточной оценкой угроз и их прогнозированием⁶⁹.

Обычно угрозы принято рассматривать в контексте анализа этапов обеспечения безопасности государства в условиях конфликтов или войны. Вместе с тем в настоящее время мировые аналитики предпринимают попытки исследовать содержание угроз, существующих в мирное время, рассматривая их как демонстрацию силы и как состояние межгосударственных отношений, при котором возможно возникновение конфликта между соперничающими сторонами. В полной мере это относится к вопросам транспортной безопасности в сфере транспорта специального назначения.

Основными угрозами транспортной безопасности в сфере военного строительства являются⁷⁰ следующие.

Во-первых, недостаточна плотность железнодорожных и автодорожных сетей, не обеспечивающая достаточной маневренности, возможности стратегических перегруппировок и живучести в условиях разрушения путей сообщения.

⁶⁹ См.: *Зеленков М.Ю.* Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М.: Юридический институт МИИТа, 2002. С. 53.

⁷⁰ См. там же.

Данная угроза является реальной только в случае ведения боевых действий, но нельзя отрицать такую возможность даже при отсутствии реальных очагов напряженностей – значение военной силы в системе международных отношений за последнее время не уменьшилось. Более того, военно-политическая обстановка не исключает возможности возникновения вблизи границ России крупных вооруженных конфликтов, затрагивающих интересы безопасности Российской Федерации, или возникновения прямой военной угрозы безопасности России.

Неудовлетворительная транспортная доступность значительной части территории Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, низкое качество автомобильных дорог, плотность автодорожной сети на основных стратегических направлениях не обеспечивают необходимого количества маршрутов для передвижения оперативных объединений (в соответствии с установленными нормативами). При потребности экономики страны в сети дорог протяженностью не менее 1500 тыс. км общая протяженность сети дорог оборонного значения составляет около 60 тыс. км, что не обеспечивает потребностей обороноспособности и экономической безопасности государства⁷¹.

В границах Восточного региона Российской Федерации для обеспечения перегруппировок войск (сил) с рубежа Тюмень, Курган – до рубежа Красноярск, Абакан (2100 км) имеется только два сквозных автомобильных маршрута, а далее, до Владивостока (4700 км) всего лишь один. Выделение запасных маршрутов, учитывая неразвитость дорожной сети, крайне проблематично⁷².

Во-вторых, отсутствует в должной степени развитая техническая база. В азиатской части России сохраняется низкая

⁷¹ См.: *Зеленков М.Ю.* Указ. соч. С. 41.

⁷² См.: *Теребнев Л.В.* Вектор угроз и конфликтов в геополитической перспективе // Военно-гражданские отношения и государственность изменяющейся России.: Материалы научного семинара. Вып. 2–3. М.: Научный эксперт, 2004. С. 41.

плотность железнодорожной сети. Сеть железных и автомобильных дорог на всем своем протяжении с Запада на Восток страны пересекается водными преградами, однако многие мосты не дублированы, обходы для наводки наплавных мостов застроены капитальными сооружениями, а земля передана в аренду на длительный срок. При этом транспортно-эксплуатационное состояние автодорожных мостов и путепроводов ухудшается. Так, в западном регионе из 224 больших мостов через крупные реки имеется всего 23 дублирующих моста, во внутреннем и восточном регионах – из 230 больших мостов ни один не имеет дублирующего моста.

В-третьих, отсутствие специальных мер обеспечения транспортной безопасности в некоторых районах.

Потенциальную опасность представляет близость прохождения коммуникаций восточного региона от государственной границы.

Китай ускоренно формирует опорную сеть, придвигаясь к границам соседних государств, включая Россию. Угроза в части транспортного обеспечения региона дополнительно усилилась, когда главный путь Транссиба оказался на территории сопредельного государства (Казахстан).

В-четвертых, наблюдается нецелевое использование транспорта, злоупотребление полномочиями военных.

Существует острая конфликтная ситуация, связанная с использованием транспорта специального назначения в личных целях. Фактически этот вид транспорта используется в скрытой коммерческой деятельности и как контрабандный коридор, что создает дополнительные угрозы транспортной безопасности.

Нельзя не учитывать и проблему ремонта подвижного состава, находящегося в собственности Министерства обороны РФ, и железнодорожных подъездных путей к объектам Министерства обороны РФ.

На учете в Министерстве обороны РФ стоят несколько тысяч единиц железнодорожного подвижного состава бюджетных воинских частей и учреждений Министерства обороны РФ, ремонт которых оплачивается за счет сметы Минобороны

России. Ремонтируется, однако, в среднем менее половины нуждающегося в ремонте подвижного состава.

В-пятых, наблюдается упадок инфраструктуры, технического и вспомогательного обеспечения транспорта специального назначения.

Что касается парка военных самолетов, то он также сталкивается со значительными трудностями – около 50% состава парка находится в неисправном состоянии, не хватает новых двигателей и запчастей. Практически он не обновляется. К основным проблемам при выполнении военных перевозок относится также недостаток авиатоплива.

Не может не настораживать тенденция нарастания аварийности. В год в небоевых условиях разбивается несколько единиц авиационной техники.

По данным ВАИ, относящиеся к «строевой» группе автомобили (такие, как подвижные радиостанции, топливозаправщики и т. п.) в статистике ДТП с участием транспорта Минобороны России, составляют около 20%.

Состояние мобилизационной подготовки дорожного хозяйства не соответствует современным задачам, а финансирование мобилизационного резерва по некоторым позициям свернуто, сроки хранения материальных средств по большинству параметров превышены, что способствует приведению их в негодность.

Прекращена практика проектирования, строительства и использования участков автомобильных дорог для нужд военной авиации, а также площадок в районах ожидания и выдвижения военной техники на подходах к барьерным рубежам.

Существенно не только то, что не хватает нормативно-правовой базы в сфере военного транспорта, но также и то, что отсутствует и целостная, научно обоснованная концепция государственной военно-транспортной политики.

2.2. Факторы транспортной безопасности

При безусловном существовании отраслевых и региональных различий в транспортной системе, тем не менее, на мак-

роуровне государство рассматривает транспорт как единый объект управления.

Согласованное развитие и организация взаимодействия различных видов транспорта действительно делают транспорт единым комплексом, что обеспечивает дополнительный системный эффект. Кроме того, обеспечение непрерывности⁷³ транспортной безопасности возможно только при условии комплексного направленного воздействия совокупности факторов. Под факторами здесь понимаются условия, обстоятельства и причины, управленческая деятельность, ведущие к повышению уровня транспортной безопасности. Для эффективной работы поле факторного воздействия нуждается в структуризации как в количественном, так и в качественном отношении.

Основным фактором транспортной безопасности является управленческая деятельность в соответствии с принципом конечной ответственности государства за уровень транспортной безопасности, прежде всего публичных властей, а также хозяйствующих субъектов.

Уровень транспортной безопасности⁷⁴ главным образом зависит от в определенной степени самостоятельных факторов транспортной безопасности, таких, как:

- технико-технологический;
- антитеррористический (противодействие актам незаконного вмешательства в транспортную деятельность);
- организационно-управленческий.

⁷³ *Непрерывность обеспечения транспортной безопасности* – выявление всех производимых в ходе транспортной деятельности операций, использующихся уровней управления, физических участков, определение мер транспортной безопасности для каждого из них, а также мероприятий по согласованию указанных мер на границах упомянутых операций, уровней, участков.

⁷⁴ *Уровень транспортной безопасности* – количественные показатели аварийности и ущерба по видам транспортной деятельности, а также характеристика степени угроз транспортной безопасности в транспортной системе РФ.

Обеспечение технико-технологического фактора транспортной безопасности охватывает вопросы:

- надежности систем «человек-машина»;
- технического состояния транспортных инфраструктур, подвижного состава, средств контроля и мониторинга угроз транспортной безопасности, специальных средств (далее – объекты технико-технологической транспортной безопасности);
- технических стандартов (регламентов) безопасности на всем жизненном цикле (проектирования, производства, эксплуатации и утилизации) объектов технико-технологической транспортной безопасности;
- научно-технического развития и совершенствования объектов технико-технологической транспортной безопасности.

Основные средства достижения целей технико-технологической транспортной безопасности включают:

- своевременное обеспечение техническими регламентами, стандартами и нормативами;
- контроль и надзор за техническим состоянием объектов технико-технологической транспортной безопасности, сертификация технических средств;
- планово-предупредительное обслуживание и ремонты объектов технико-технологической транспортной безопасности;
- обеспечение (стимулирование) научно-технического прогресса на транспорте;
- кадровое и ресурсное обеспечение транспортной деятельности.

Обеспечение антитеррористического фактора транспортной безопасности охватывает вопросы:

- субординации и координации между собой полномочий и деятельности органов исполнительной власти;
- координации соответствующих российских органов с международными органами и организациями;

- разделения компетенций федерального центра с субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- предупреждения действий в условиях актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность и ликвидация (минимизация) их последствий;
- формирования требований и самого обеспечения специальными средствами экипажа транспортного средства, специальным оборудованием транспортных объектов и средств;
- правового обоснования и обеспечения планов готовности, специальных досмотровых и контрольных процедур грузов, пассажиров, транспортных инфраструктур и транспортных средств;
- правового обеспечения полномочий экипажа и иных лиц, участвующих в предотвращении, действиях в условиях актов незаконного вмешательства, ликвидации (минимизации) последствий актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность;
- возмещения ущерба потерпевшим сторонам и убытков вследствие причинения вреда имуществу, жизни и здоровью потерпевших в результате террористических актов на транспорте;
- подготовки кадров и проведения учений в условиях, приближенных к реальным.

Основные средства достижения целей антитеррористической транспортной безопасности включают:

- подготовку и обновление планов готовности на всех уровнях управления от транспортного средства (объекта) до федеральных органов исполнительной власти;
- четкие регламенты действий, включая совместные усилия органов государственной власти, местного самоуправления, транспортных спецслужб, экипажей, персонала, пассажиров, собственников и менеджмента хозяйственных субъектов в области транспортной деятельности по предупреждению, действиям в условиях актов не-

законного вмешательства в транспортную деятельность и ликвидации (минимизации) их последствий;

- тренированность персонала всех уровней;
- обеспеченность спецсредствами;
- отработанность систем оповещения;
- кадровую и информационную обеспеченность;
- лицензирование отдельных видов деятельности в области транспортной деятельности.

Обеспечение организационно-управленческого фактора транспортной безопасности охватывает вопросы:

- готовности органов государственной власти и местного самоуправления, иных субъектов транспортной деятельности к предупреждению, действиям в ходе транспортных происшествий и кризисных ситуаций, ликвидации (минимизации) их последствий;
- мониторинга уровня транспортной безопасности, контроля и надзора в области транспортной деятельности;
- организации системы (структуры и функций) постоянно действующего государственного управления в области обеспечения транспортной безопасности;
- заблаговременного и достаточного ресурсного обеспечения (кадры, научно-технические вопросы, финансирование);
- организации государственно-частного партнерства при обеспечении транспортной безопасности;
- категорирования объектов в области транспортной деятельности по степени уязвимости;
- профилактики через лицензирование и сертификацию;
- ответственности и санкций за нарушения в области обеспечения транспортной безопасности.

Основным средством достижения целей организационно-управленческой транспортной безопасности является четкая организация постоянно действующего государственного управления, контроля, надзора и санкций в области обеспечения транспортной безопасности.

2.3. Категорирование видов транспорта по степени опасности

Общенациональные целевые затраты на обеспечение транспортной безопасности в Российской Федерации к 2005 г. в годовом исчислении оценивалась суммой около 2,3 млрд руб. (0,013% ВВП). При этом совокупные потребности в дополнительном финансировании обеспечения транспортной безопасности оцениваются примерно в 40 млрд руб. (0,23% ВВП). Так, в США ежегодно на обеспечение транспортной безопасности расходуется около 6 млрд долл. (0,6% ВВП). После событий 11 сентября 2001 г. расходы федерального бюджета США только на дополнительные мероприятия по улучшению транспортной безопасности возросли на более чем 2 млрд долл. в год (0,2% ВВП).

Такие значительные средства невозможно использовать фронтальным методом, для этого требуется направленное и концентрированное использование, а эффективное принятие и применение мер обеспечения транспортной безопасности нельзя осуществить без определения приоритетных направлений государственно-управленческого воздействия. Согласно проекту «Государственная концепция обеспечения транспортной безопасности России»⁷⁵ основными принципами государственной политики обеспечения транспортной безопасности являются:

- приоритет охраны жизни и здоровья людей;
- гармонизация норм, требований и правил транспортной безопасности в Российской Федерации с международными условиями транспортной деятельности;
- разумное соотношение целей обеспечения транспортной безопасности с реальными возможностями государства.

Соблюдение этих принципов обеспечивает базовые ценности и непосредственно вытекает из целей обеспечения

⁷⁵ См.: Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России // Специальное приложение к национальному журналу-каталогу «Транспортная безопасность и технологии». 2005.

транспортной безопасности, а именно – обеспечения устойчивой транспортной деятельности, реализующей национальную безопасность и национальные интересы, предотвращающей и минимизирующей вред здоровью и жизни людей, имуществу и природе.

Из этого следует, что при определении приоритетов в планировании и создании организационно-структурной, управленческой готовности, обеспечении технико-технологической безопасности, а также ликвидации последствий кризисных ситуаций нужно при прочих относительно равных условиях отдавать предпочтение мерам, направленным на охрану жизни и здоровья, других установленных базовых ценностей. Безусловно, при этом важную роль играет вопрос сохранения финансовых ресурсов, обеспечения учета интересов общества, государства, хозяйствующих субъектов в их балансе.

При этом напрямую встает вопрос о выявлении количественно-качественных показателей, определяющих степень опасности того или иного вида транспорта, иными словами, необходимо категорирование видов транспорта по степени их опасности. Естественно, такие показатели не могут рассматриваться как безусловное основание для принятия решений, всегда должен присутствовать человеческий фактор оценки, должна учитываться конкретная ситуация, но они могут послужить необходимым базисом при принятии решений по мероприятиям транспортной безопасности и маневра ресурсами. Кроме того, процесс создания показателей помогает структурировать и категорировать многочисленные угрозы и их факторы, создать их упорядоченную структуру.

В имеющихся условиях схема равномерного распределения ресурсов неприемлема, так как необходимы срочные меры по стабилизации ситуации в определенных видах транспорта, а схема усиленно-акцентного воздействия неоправданна вследствие того, что требуется срочное вмешательство в той или иной мере во все сферы транспортной деятельности.

Для определения приоритетных направлений прежде всего требуется оценить характер и степень угроз, их экономические, политические, социальные и другие последствия. Кроме

Таблица 1.

Долевое распределение причин транспортных происшествий к 2005 г.

Причина транспортного происшествия	Доля в общем количестве, %
Техногенная	64
Природная	32
Социальная (включая терроризм)	4

того, необходим учет количественных показателей аварийности и ущерба для различных видов транспортной деятельности, тенденции их изменчивости, а также характеристика степени угроз транспортной безопасности по видам транспорта и по источнику угрозы.

Из анализа причин транспортных происшествий (табл. 1) следует, что основной причиной кризисных ситуаций является техногенная (две трети), что иллюстрирует масштабы морального и физического износа технических средств.

Серьезный уровень (одна треть) занимает природная составляющая, что, учитывая относительно благополучный характер климатических условий нашей страны и практически отсутствие таких масштабных и разрушительных природных катастроф, как смерчи, ураганы, цунами и т. п., однозначно свидетельствует как о техническом несовершенстве техники, не выдерживающей малейших природных вмешательств, так и об организационных недостатках, неспособности в существующей системе обеспечить соответствующие превентивные меры.

Из приведенных данных видно, что несостоятельной является позиция относительно наибольшей опасности авиационного транспорта как источника возможностей для проведения крупных террористических актов – социальная составляющая причин транспортных катастроф занимает менее 4%. Нельзя отрицать такую возможность, но, как показывают практика и статистические данные, она маловероятна и не конкурирует с другими угрозами, составляющими огромную долю в общем их числе и являющимися причиной основных затрат. (Вместе с тем оценка тяжести возможных последствий авиационного

Таблица 2.

**Годовые показатели транспортной безопасности
в Российской Федерации (усредненно за 1992–2004 гг.)**

Показатель	Вид транспорта и ранг опасности				
	Авто- мобильный I	Воздуш- ный II	Промыш- ленный III	Водный IV	Железно- дорожный V
Количество крушений и аварий	182360	30	1150	27	13
Количество погибших	33240	126	37	17	14
Ущерб (млрд руб.)	185	5,7	—	—	0,006

захвата террористами может давать право считать авиатранспорт наиболее опасным — это зависит от выбранного принципа оценки.)

Характерное для российских транспортных условий ранжирование видов транспорта по их безопасности (опасности) представлено в табл. 2.

Число погибших за год в ДТП на 1000 автомобилей в России больше, чем в США (в восемь раз), Японии (в пять раз), странах ЕС (в 2–3 раза). С учетом того, что пассажирооборот автомобильного и железнодорожного видов транспорта сопоставим, а грузооборот в железнодорожном транспорте существенно выше, чем в автомобильном, очевидна экстраординарность причин аварийности и ущерба в автомобильном транспорте.

При этом величина ущерба от дорожно-транспортных происшествий составляет 4–5% ВВП России.

В отчете Федеральной службы по надзору в сфере транспорта «Итоги работы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в 2004 г.» подведен итог аварийности на транспорте и отражены основные тенденции. Так, по всем видам транспорта в целом наметилась тенденция к увеличению аварий-

Таблица 3.

Аварийность на транспорте Российской Федерации

Показатель	2003 г.	2004 г.	Тенденция
Число происшествий	204376	208667	+2,1%
Погибло	35654	34578	-3,1%
Ранено	243937	251407	+3,2%

ности примерно на 2,1%. Хотя уменьшается число погибших, в то же время растет численность раненых в результате различных транспортных происшествий (табл. 3)⁷⁶.

Если судить по фактическому ущербу транспортной инфраструктуре, автомобильный транспорт в Российской Федерации – самый опасный вид транспорта. Число аварий, жертв и величина ущерба в автомобильном транспорте на 2–3 порядка превосходят показатели для иных видов транспорта⁷⁷.

В то же время для воздушного транспорта можно отметить лишь высокую вероятность совершения террористических актов и большое количество жертв одновременно.

Тем не менее существует и другой подход, согласно которому по теоретически прогнозируемой тяжести последствий в случае аварий, террористических посягательств воздушный транспорт опаснее автомобильного. В качестве примера обычно приводится террористический акт, произошедший в центре Нью-Йорка 11 сентября 2001 г.⁷⁸

Однако необходимо отметить, что при создании такой характеристики немаловажную роль играет чрезвычайно сильное психологическое влияние подобного рода катастроф, обусловленное массовостью жертв и широким освещением в

⁷⁶ См.: Сводный отчет от 4 марта 2005 г. «Итоги работы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в 2004 г.» // Официальный сайт Министрства транспорта Российской Федерации: <http://www.mintrans.ru/prensa/Nadzor_Otchet_2004/Itogi_2004.rar>.

⁷⁷ См.: Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России. Пункт. 2.1 ч. 2.

⁷⁸ Подробнее об этом см.: Война с международным терроризмом. Крупнейшие теракты против Америки // <Грани Ру, 20 сентября 2001 г.>.

СМИ. Вследствие этого обычно учитывается единовременный ущерб, несмотря на то, что ущерб, наносимый в сфере автотранспорта, имеет постоянный характер, постоянную тенденцию к росту и приносит колоссальный ущерб экономике.

Несмотря на очевидную большую опасность автотранспорта при категорировании объектов в сфере транспорта, необходимо оценивать не один параметр, а комплексную величину, представляющую собой совокупность параметров в соотношении их количественных показателей к степени заинтересованности в предотвращении данных последствий, которая, в свою очередь, определяется конкретным аспектом задачи. В данном случае задачей является обеспечение транспортной безопасности как общей категории, поэтому искомую величину необходимо рассчитывать как среднюю, учитывая показатель аварийности, умноженный на коэффициент, обратный величине, определяющей фактическую значимость.

Систему оценки социально-экономических последствий диверсионно-террористических акций на объекте можно характеризовать значениями таких показателей, как:

- число пострадавших людей, человек (N);
- величина ущерба, млн руб. (C);
- число людей, у которых нарушены условия жизнедеятельности, человек (G).

В результате категорирования объекты целесообразно разделять на три категории (по аналогии с категорированием объектов в сфере гражданской обороны) по степени их потенциальной опасности: высокой, средней и низкой. При этом при определении значений показателей N , C и G рекомендуется учитывать особенности различных типов объектов (науки, промышленности, энергетики и жизнеобеспечения).

В качестве нормативных значений показателей, характеризующих степень потенциальной опасности и категорию объекта, принимаются значения показателей социально-экономических последствий диверсионно-террористических акций на объекте, приведенные в табл. 4.

Категория потенциальной опасности объекта устанавливается по наибольшему значению любого из трех показателей,

Таблица 4.

**Нормативная база для категорирования объектов
по степени их потенциальной опасности**

Показатель	Категория опасности		
	высокая	средняя	низкая
Число пострадавших людей, человек (<i>N</i>)	Более 50	10–50	Менее 10
Величина ущерба, тыс. минимальных размеров оплаты труда (МРОТ), руб. (<i>C</i>)	Более 500	5–500	Менее 5
Число людей, у которых нарушены условия жизнедеятельности, человек (<i>G</i>)	Более 500	300–500	Менее 300

характеризующих масштаб чрезвычайной ситуации (параметры *N*, *C* и *G*).

Например, пусть на основе проведенных расчетов были получены следующие значения показателей (условно):

*N*⁷⁹ – 40 человек;

C – 600 МРОТ;

G – 270 человек.

Тогда в соответствии с табл. 4 по первому показателю объект относится к средней категории потенциальной опасности; по второму – к высокой; по третьему – к низкой.

Следовательно, в соответствии с вышеизложенным данный объект относится к высокой категории потенциальной опасности.

Предложенная схема категорирования позволяет создать базисную систему оценок, которую необходимо применять наряду со статистическими данными и непосредственным анализом.

⁷⁹ При категорировании объектов по степени их потенциальной опасности под пострадавшими в чрезвычайных ситуациях понимаются пораженные и погибшие.

Ввиду текущей ситуации, сложившейся в России в области обеспечения транспортной безопасности, тенденций изменения показателей транспортной безопасности за последние пять лет, следует вывод, что основные резервы улучшения уровня транспортной безопасности в Российской Федерации кроются в сфере автомобильного транспорта, который требует наибольших государственно-управленческих усилий.

В отличие от автомобильного транспорта на воздушном, водном, железнодорожном видах транспорта за 2000–2004 гг. наметились позитивные тенденции снижения аварийности, однако угрозы транспортной безопасности продолжают действовать и в этих видах транспорта, что также диктует необходимость адекватного им государственно-управленческого реагирования.

Глава 3. Система реализации государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности⁸⁰

3.1. Государственная система обеспечения транспортной безопасности

Государственное управление транспортной безопасностью основывается на субординации и координации органов государственной исполнительной власти. Высшим звеном является Президент РФ, который определяет главные направления государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности. Правительство РФ организует ее исполнение в соответствии с определенными Президентом РФ направлениями.

Основу государственного управления транспортной безопасностью составляют отраслевые и территориальные органы, находящиеся в ведении Минтранса России, МВД России, МЧС России и других министерств, федеральных служб и агентств.

Федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся те или иные вопросы транспортной безопасности, условно можно подразделить на три группы – «гражданские» ведомства, «силовые» ведомства и надзорные органы.

К «гражданским» ведомствам относятся Минтранс России, Минэкономразвития России, Минфин России, МИД России, Минпромэнерго России и Федеральная служба по тарифам.

⁸⁰ В узком смысле под системой обеспечения транспортной безопасности следует понимать совокупность способов и средств, которыми располагают государство и должностные лица, наделенные властными полномочиями, призванные поддерживать социально приемлемый уровень защищенности транспорта и граждан, пользующихся его услугами и работающих в этой отрасли. В широком смысле система обеспечения транспортной безопасности должна представлять собой налаженный механизм обеспечения транспортной безопасности, который, кроме субъектов обеспечения этой деятельности, должен иметь нормативно-правовую, организационную, научную и финансово-ресурсную основы.

К «силовым» ведомствам относятся ФСБ России, МВД России, МЧС России, а также другие федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие свою деятельность в смежных областях.

Основным надзорным органом в области транспортной безопасности является Ространснадзор и его территориальные управления, находящиеся в ведении Минтранса России.

Единого координирующего органа на разных стадиях обеспечения транспортной безопасности не существует. Как представляется, таким органом должен стать Минтранс России, однако сейчас для этого закрепленных за ним полномочий недостаточно. К компетенции Министерства транспорта Российской Федерации отнесены вопросы транспортной безопасности, что закреплено постановлением Правительства РФ от 11.06.2004 № 247 «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации». В постановлении отмечается, что транспортная безопасность — лишь одно из направлений деятельности Минтранса России, причем не самое приоритетное. К первостепенным задачам Минтранса России Правительство РФ отнесло вопросы реформирования транспортного комплекса и отдельных его отраслей, строительство и модернизацию уже существующей транспортной инфраструктуры. На сегодняшний день в области реального обеспечения транспортной безопасности на подведомственных видах транспорта Министерство транспорта РФ обладает минимальным набором полномочий, а по Федеральному закону от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ (ред. от 07.03.2005) «О борьбе с терроризмом»⁸¹ является органом исполнительной власти, только привлекаемым

⁸¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.

⁸² См.: Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России.

⁸³ *План готовности* — письменный документ, утвержденный уполномоченным органом (лицом) для каждого уровня управления и содержащий распределение обязанностей, мероприятия, порядок действий органов государственной власти и местного самоуправления; должностных лиц (органов) хозяйствующих субъектов; потребителей транспортных услуг, владельца,

к борьбе с терроризмом, что далеко не исчерпывает проблем обеспечения должного уровня транспортной безопасности.

В проекте «Государственная концепция обеспечения транспортной безопасности» за Министерством транспорта РФ предлагается закрепить следующие функции⁸²:

- общую координацию деятельности в области транспортной безопасности;
- разработку и утверждение планов готовности⁸³ на уровне РФ, субъектов РФ, для отдельных видов транспорта;
- утверждение планов готовности отдельных национально значимых хозяйствующих субъектов и транспортных объектов (по перечню, утвержденному Правительством РФ);
- разработку государственной политики и нормативных правовых актов, ежегодного Доклада о транспортной безопасности;
- в определенных случаях руководство временными органами, создаваемыми для управления кризисными ситуациями и ликвидации (минимизации) их последствий;
- осуществление государственно-частного партнерства в области транспортной безопасности;
- иные функции, определенные Правительством РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 Министерству транспорта Российской Федерации подведомственны одна федеральная служба и пять федеральных агентств⁸⁴:

- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта РФ (Ространснадзор РФ);
- Федеральное агентство воздушного транспорта РФ (Росавиация РФ);

экипажа транспортного средства, персонала транспортных объектов, привлекаемых лиц, – для периодов предупреждения, действий в условиях кризисных ситуаций на транспорте и ликвидации (минимизации) их последствий, случаев столкновения с проблемным грузом или проблемным пассажиром.

⁸⁴ См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 28 июля, 13 сентября, 11 октября, 18 ноября, 1 декабря 2004 г., 22 июля, 5 сентября, 3 октября 2005 г.) // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

- Федеральное дорожное агентство РФ (Росавтодор РФ);
- Федеральное агентство железнодорожного транспорта РФ (Росжелдор РФ);
- Федеральное агентство морского и речного транспорта РФ (Росморречфлот РФ);
- Федеральное агентство геодезии и картографии РФ (Роскартография РФ).

Приказом Министра транспорта от 16 июня 2004 г. № 4 утверждена структура центрального аппарата Министерства, в которую вошли десять департаментов:

- Департамент государственной политики в области гражданской авиации, геодезии и картографии;
- Департамент государственной политики в области дорожного хозяйства, автомобильного и городского пассажирского транспорта;
- Департамент государственной политики в области железнодорожного, морского и речного транспорта;
- Департамент международного сотрудничества;
- Департамент правового обеспечения и законопроектной деятельности;
- Департамент развития инфраструктуры и инвестиций;
- Департамент структурного реформирования;
- Департамент управления делами;
- Департамент управления кадрами и сопровождения специальных программ;
- Департамент финансов.

В каждом из департаментов существуют различные отделы. Так, в структуре Департамента управления кадрами и сопровождения специальных программ Минтранса России есть отдел транспортной и информационной безопасности. Но функция обеспечения транспортной безопасности является универсальной, сквозной и не может быть полностью возложена только на этот отдел. На это подразделение возлагается организация выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в этой сфере деятельности.

Предстоящий объем работы в области транспортной безопасности весьма значителен. В ближайшей перспективе

предстоит сформировать вертикаль управления силами обеспечения транспортной безопасности на федеральном и территориальном уровнях. Думается, что в федеральной службе и агентствах обязательно должны быть созданы подразделения транспортной безопасности, функционально замыкающиеся на соответствующем отделе центрального аппарата Минтранса России. Это могут быть отделения, секторы или группы сотрудников⁸⁵.

В силовой группе ведомств, особенно на стадии возникновения и развития кризисной ситуации, террористического акта, также есть конкретные проблемы. Единого координирующего органа на все случаи и кризисные ситуации не может быть. Необходима динамичная система управления, когда координирующим является тот федеральный орган исполнительной власти, компетенция которого наиболее полно соответствует характеру возникшей кризисной ситуации. Координирующими органами могут быть Минтранс России, ФСБ России, МВД России или МЧС России, и это должно быть решено заранее.

Проблемой является недостаточно налаженный механизм взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, занимающимися вопросами обеспечения транспортной безопасности. Наиболее уязвим механизм взаимодействия между гражданскими и силовыми ведомствами. Минтранс России как гражданское министерство не наделено полномочиями по созданию совместно с силовым блоком временных органов, таких, как различные временные комиссии, штабы в период возникновения, развития и расследования кризисных ситуаций, в том числе террористических актов на транспорте.

В случае обеспечения антитеррористической безопасности гражданские ведомства, по сути, игнорируются.

⁸⁵ См.: *Кокорев И.Г.* Система транспортной безопасности – составная часть транспортной стратегии России // *Нормативные правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности.* М.: Научный эксперт, 2004.

Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ (ред. от 07.03.2005) «О борьбе с терроризмом»⁸⁶ делит субъекты, осуществляющие борьбу с терроризмом, на несколько категорий. Основным субъектом руководства борьбы с терроризмом является Правительство РФ. Однако Правительство РФ в целом не может выступать органом оперативного управления. Прочие органы делятся на субъекты, непосредственно осуществляющие борьбу с терроризмом (ФСБ России, МВД России, СВР России, ФСО России и Минобороны России), и субъекты, участвующие в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности в пределах своей компетенции. Перечень таких органов утверждается Правительством РФ. По смыслу закона к таким органам должен был бы быть отнесен и Минтранс России. Недостающее взаимодействие Минтранса России с силовыми ведомствами должно включать обмен информацией в установленных пределах и в случаях, когда предоставление определенного рода информации является обязательным, проведение совместных учений, разработку и реализацию в штатной и нештатной обстановках планов готовности.

Однако пока порядок взаимодействия и информирования, очередность информирования федеральных органов исполнительной власти в случае предупреждения, возникновения и развития кризисных ситуаций не урегулированы.

Не выработаны планы готовности на случай возникновения кризисных ситуаций, нет закрепления плана общих согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и временных органов в случае возникновения и развития кризисной ситуации.

Нерешенной проблемой остаются противоречия между федеральными органами исполнительной власти по вопросам исполнения дублирующих либо схожих полномочий в определенной сфере деятельности. Компетенции МВД России и ФСБ России в области обеспечения антитеррористической безопасности схожи, что приводит к спорам о подведомствен-

⁸⁶ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.

ности данной категории дел. Оба ведомства осуществляют подобные полномочия с той лишь разницей, что для МВД России обязательным условием должна являться корыстная цель преступлений террористического характера.

Вопросы взаимодействия различных уровней государственной власти и органов местного самоуправления остаются актуальными, так как нет соответствующих планов готовности на случай возникновения кризисных ситуаций. Отсутствует разграничение зон ответственности между различными уровнями государственной власти, а также между органами государственной власти и местного самоуправления.

Как представляется, государственное управление и регулирование в области обеспечения безопасности необходимо строить на следующих принципах⁸⁷:

- гарантированное обеспечение государством функционирования и развития систем обеспечения безопасности на транспорте;
- определения механизма взаимодействия между различными уровнями государственной власти и органами местного самоуправления в определенной сфере деятельности;
- распространение государственного контроля и надзора в области обеспечения безопасности на производителей, импортеров и владельцев транспортных средств любых форм собственности и видов деятельности;
- обеспечение адекватности применяемых санкций (наказаний) степени общественной опасности нарушений норм и правил;
- координация действий по обеспечению антитеррористической безопасности на транспорте;
- координация действий по использованию транспорта в целях защиты населения и территорий в части гражданс-

⁸⁷ См.: Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (утв. приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45) // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации: <http://www.mintrans.ru/pressa/Trans_Strateg_12052005.doc>. С. 14.

кой обороны, при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, а также при ликвидации их последствий с одновременным недопущением создания чрезвычайных ситуаций вследствие эксплуатации транспортной инфраструктуры;

- формирование единых принципов и подходов к профессиональному отбору, подготовке и переподготовке работников транспортной сферы, регулированию их труда;
- укрепление кадровой профессиональной базы транспорта, совершенствование системы специализированных, в том числе закрытых, учебных заведений в соответствии с перспективными требованиями к высококвалифицированным специалистам транспорта.

Смысл и значение указанных концептуальных положений заключаются в том, что участие государства в обеспечении транспортной безопасности еще долгое время не будет избыточным, а сама эта функция не может быть переложена только на хозяйствующие субъекты⁸⁸. Не случайно в своем Послании Федеральному Собранию 26 мая 2004 г. Президент РФ В.В. Путин определил развитие транспортной инфраструктуры как одну из наиболее значимых задач, подчеркнув при этом, что государство еще длительное время будет контролировать этот процесс⁸⁹.

3.2. Ресурсная база системы транспортной безопасности

Ресурсная⁹⁰ база системы транспортной безопасности включает финансовое, кадровое, информационное и материально-техническое обеспечение этой деятельности⁹¹.

Финансовое обеспечение транспортной безопасности. Финансовое обеспечение представляет собой основу для осталь-

⁸⁸ См.: Кокорев И.Г. Указ. соч. С. 22.

⁸⁹ См.: Послание Президента РФ к Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая.

⁹⁰ *Ресурсное обеспечение транспортной безопасности* – определение источников и реализация процедур: финансирования, подготовки кадров, информационного, материально-технического, научно-технического, норма-

ных видов деятельности. В этой части необходимо обеспечить надежность реализации предусмотренных действующими нормативно-правовыми актами источников бюджетного и внебюджетного финансирования программ и отдельных мероприятий и выделения денежных средств своевременно и в полном объеме⁹². Оценка совокупных затрат в России на обеспечение транспортной безопасности показывает, что освоение требуемых средств потребует сроков, значительно превышающих один финансовый год, т. е. предполагает несколько ежегодных процедур формирования, принятия и реализации федерального и иных бюджетов. Четкое выполнение этой задачи является главным и необходимым условием организации постоянного источника средств, а значит, и успеха реализации всей программы обеспечения транспортной безопасности.

Достижение приемлемого уровня транспортной безопасности в Российской Федерации требует финансовых затрат на государственное управление, капитальные затраты, подготовку кадров, НИОКР, специальные мероприятия.

На макроуровне финансово-экономическая оценка требуемых национальных затрат, необходимых для обеспечения транспортной безопасности может быть сделана исходя из международной практики в этой сфере. По предварительным оценкам требуемые национальные затраты на эти цели составляют для России примерно 40 млрд руб. В мировой практике имеется современный пример, когда при принятии комплекса мер в области обеспечения транспортной безопасности возникает потребность в дополнительных объемах национальных затрат. Так, в США принятие закона об авиационной и транспортной безопасности в 2001 г. привело к росту совокупных расходов федерального бюджета страны на новые меры обеспечения безопасности и составило около 0,2% ВВП (более 2 млрд долл. ежегодно). Если рассматривать соотношение

тивно-правового обеспечения мероприятий по улучшению уровня транспортной безопасности.

⁹¹ См.: *Кокорев И.Г.* Указ. соч. С. 30.

⁹² См. там же.

ВВП и объема транспортных перевозок России и США, то исходя из аналогии потребность в соответствующих дополнительных бюджетных расходах в России можно приблизительно оценить в 40 млрд руб. (около 1,6% бюджетных расходов) в год, что соответствует порядку средств, которые Россия должна потратить для достижения приемлемого уровня транспортной безопасности⁹³.

В условиях значительного развития негосударственного сектора в транспортном комплексе России часть этих затрат берут на себя хозяйствующие субъекты⁹⁴.

Собственные средства хозяйствующих субъектов на обеспечение транспортной безопасности в России в 2004 г. составили примерно 1,2 млрд руб. Существует возможность путем законодательных решений реализовать дополнительно за счет собственных средств хозяйствующих субъектов еще 8,4 млрд руб.⁹⁵

В целом финансовое обеспечение транспортной безопасности должно осуществляться из средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов органов местного самоуправления и собственных средств хозяйствующих субъектов.

В федеральном бюджете 2005 г. непосредственно на обеспечение транспортной безопасности выделено более 682 млн руб., в том числе на авиационную безопасность 240 млн руб., безопасность водного транспорта 379 млн руб. и на безопасность дорожного движения 63 млн руб.⁹⁶

Крупнейшим субъектом Российской Федерации является г. Москва, в 2005 г. на обеспечение транспортной безопасности из своего бюджета было выделено 425 млн руб.

⁹³ См.: Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России.

⁹⁴ См. там же.

⁹⁵ См.: Проект Государственной Концепции обеспечения транспортной безопасности России.

⁹⁶ См.: Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть I). Ст. 5277.

Крупнейшие хозяйствующие субъекты транспортной деятельности России по итогам 2004 г. непосредственно затратили на обеспечение транспортной безопасности значительные средства. В том числе ОАО «РЖД» – 496 млн руб., ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» – 504 млн руб., ФГУАП «Пулково» – 75 млн руб., Utair – 56 млн руб.⁹⁷

За 2004 г. хозяйствующие субъекты транспортной деятельности затратили собственных средств около 1,2 млрд руб.

Если говорить о конкретных статьях расходов, то нет сомнений, что в первую очередь потребуются затраты на разработку и внедрение современных систем мониторинга транспортной безопасности, оснащение объектов транспорта и правоохранительных органов современными техническими средствами, на внесение соответствующих изменений в технологию и организацию транспортного процесса, выработку и контроль выполнения единых согласованных государственных стандартов и требований безопасности⁹⁸.

Самым же затратным направлением обеспечения транспортной безопасности, как представляется, будет осуществление антитеррористических мероприятий. Эта статья расходов повлечет за собой такие мероприятия, как:

1. Обеспечение информационного взаимодействия подразделений МВД России и предприятий Минтранса России, в частности, доступности информации о пассажирах, пользующихся воздушным и водным видами транспорта в целях выявления среди них разыскиваемых преступников⁹⁹. Если контроль за пассажиропотоком на железнодорожном транспорте осуществляется автоматически и в режиме реального времени, то проверка данных о пассажирах, перевозимых воздушным и водным видами транспорта, проводится в полуавтоматическом режиме (в компьютер в ручную вводится информация с

⁹⁷ См.: Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России.

⁹⁸ См. там же.

⁹⁹ См.: *Старостин С.А.* Проблемы обеспечения транспортной безопасности и борьбы с терроризмом // Журнал-каталог «Транспортная безопасность и технологии 2004»: <<http://www.transafety.ru/issue/2004/tb-antiter.htm>>.

посадочного листа), что не позволяет сотрудникам транспортной милиции своевременно получать информацию и принимать меры к задержанию лиц, совершивших противоправные действия и скрывающихся от суда и следствия.

Для повышения практической отдачи от автоматизированных информационных систем необходимо решить вопрос о передаче в режиме реального времени всеми предприятиями транспорта независимо от форм собственности органам внутренних дел на транспорте сведений о пассажирах (паспортных данных) при оформлении проездных документов на воздушный и водный виды транспорта.

Использование данной информации возможно и при сопровождении воздушных судов сотрудниками милиции. К подобной форме взаимодействия в целях недопущения террористических актов, захвата воздушных судов, видимо, придется обращаться и впредь. Такая форма практикуется в Израиле и ряде других стран мира. В России этот вопрос пока находится лишь на стадии обсуждения.

2. Использование в работе систем промышленного телевидения и другой охранной спецтехники¹⁰⁰. В процессе совместных плановых и внеплановых проверок объектов (железнодорожных, морских, речных и аэровокзалов) выявляются наиболее уязвимые места и вносятся предложения по их технической оснащенности современными системами наружного и внутреннего видеонаблюдения с выводом изображения на мониторы в дежурной части органов внутренних дел на транспорте. К сожалению, ввиду недостаточного финансирования, решение этого вопроса пока оценивается неудовлетворительно.

3. Обеспечение миграционного контроля¹⁰¹. В связи с недостаточностью сил и средств существующая система миграционного контроля не отвечает современным требованиям. В настоящее время более 200 наиболее напряженных пунктов пропуска через Государственную границу РФ не имеют воз-

¹⁰⁰ См.: Старостин С.А. Указ. соч.

¹⁰¹ См. там же.

возможности наладить систему миграционного контроля, что не позволяет реально оценить и спрогнозировать иммиграционную обстановку в Российской Федерации и в стране в целом.

Одним из шагов, направленных на регулирование миграционных процессов, предупреждение и пресечение незаконной миграции, стало введение на территории России, в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁰², миграционных карт.

Непродолжительная практика применения миграционных карт показала, что соответствующие органы исполнительной власти федерального и регионального уровней оказались в целом неподготовленными к качественному решению задач, связанных с применением этих карт.

В настоящее время функции иммиграционного контроля, определенные действующей нормативной базой, перестали практически отвечать современным требованиям. Они не должны быть ограничены только работой с иностранцами и принятием мер по борьбе с незаконной миграцией. Должна быть создана единая система иммиграционного контроля на территории Российской Федерации, основу которой составили бы посты иммиграционного контроля в основных пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

Итак, для осуществления этих и других антитеррористических мероприятий должны быть наиболее четко определены источники финансирования, несущие основную нагрузку. Безусловно, для этого понадобятся дополнительные более детальные расчеты и обоснования.

Объем дополнительных затрат на такие мероприятия, как государственное управление, капитальные затраты, подготовка кадров, НИОКР, специальные мероприятия, может быть рассчитан только после проведения оценки уязвимости и категорирования всех объектов транспортной безопасности, а также инвентаризации самих объектов. Стоимость самих ра-

¹⁰² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

бот по категорированию оценивается суммой около 1,2 млрд руб.¹⁰³

Соответственно, к моменту реализации процедур освоения необходимых средств должны быть произведены оценки уязвимости, категорирование и инвентаризация, данные о которых лягут в основу заявок в федеральный бюджет на обеспечение транспортной безопасности в соответствии с программой работ (федеральные целевые программы и функциональные расходы) и необходимостью полной реализации требуемых национальных затрат.

Новые международные требования по созданию системы безопасности в морском судоходстве, вытекающие из главы XI-2 МК СОЛАС-74 и Кодекса ОСПС, предусматривают реализацию на национальном уровне следующих мероприятий¹⁰⁴:

- проведение оценки уязвимости судов и портовых средств, разработку планов охраны, исполнение которых контролируется государством. Затраты на осуществление этих мероприятий в 46 основных портах Российской Федерации составляют 308 млн руб.; на 1300 судах под российским флагом – 59 млн руб.;
- организацию подготовки специалистов в области охраны. Затраты могут составить 44 млн руб.;
- разработку и внедрение комплексной системы обеспечения безопасности портов и судов под российским флагом с оснащением их современными техническими средствами и оборудованием. Оснащение систем безопасности портовых средств в 46 портах России потребует около 1 млрд руб.; оснащение техническими средствами досмотра в 46 портах России – 429 млн; оснащение систем безопасности судов техническими средствами охраны потребует 156 млн руб. Общая потребность отрасли для реализации новых международных требований составляет около 2 млрд руб.

¹⁰³ См.: Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России.

¹⁰⁴ См. там же.

Таблица 5.

**Потребность в дополнительных затратах
на обеспечение транспортной безопасности**

Вид транспорта (деятельности)	Сумма, млрд руб.
Воздушный	34,4
Водный	2,1
Железнодорожный	3,0
Метрополитен	1,5
Дорожная деятельность (в год)	200

Потребности ОАО «РЖД» в дополнительном финансировании на обеспечение транспортной безопасности составляют¹⁰⁵:

- на подготовку кадров в области транспортной безопасности – 1,5 млн руб.;
- на техническое оснащение транспортных объектов системами транспортной безопасности до 2010 г. – 3 млрд руб. В целом по железнодорожному транспорту затраты нужны в сумме свыше 3 млрд руб.

Потребности метрополитена в дополнительном оснащении составляют около 1,5 млрд руб., на оплату дополнительного контингента привлеченной государственной охраны – 90 млн руб.¹⁰⁶

Учитывая, что за 2000–2005 гг. финансирование дорожного хозяйства упало в три раза, а по данным ДПС 12% смертельных исходов связано с неудовлетворительным состоянием автодорог, и к 2005 г. только 25% автодорог общего пользования удовлетворяют требованиям безопасности, только восстановление финансирования составит около 200 млрд руб. в год¹⁰⁷.

Приведем данные о потребности в дополнительных национальных затратах на обеспечение транспортной безопасности (табл. 5).

Кадровый потенциал в обеспечении транспортной безопасности. В настоящее время экономика России вышла из острой фа-

¹⁰⁵ См.: Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России.

¹⁰⁶ См. там же.

¹⁰⁷ См. там же.

зы системного кризиса 90-х годов XX в. Однако для дальнейшего развития необходим ускоренный научно-технологический прогресс, во многом зависящий от качественного уровня кадрового потенциала. За прошедшее десятилетие в науке и сфере высоких технологий темпы развития научно-технического прогресса существенно сократились за счет значительного оттока высококвалифицированных специалистов, особенно в продуктивном возрасте, недостаточного притока молодежи. Отставание России от промышленно развитых стран в этом плане продолжает сохраняться, а по ряду позиций увеличивается¹⁰⁸.

Поэтому одной из главных проблем на современном этапе являются разработка и активная реализация системы мер по формированию обновленного научно-технологического кадрового потенциала. Подготовка для всех видов транспортной деятельности имеет первостепенное значение. Это создаст необходимые условия для реализации государственной политики в области развития научно-технологической сферы, основные направления которой определены Президентом РФ в утвержденном 30 марта 2002 г. документе «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу»¹⁰⁹. Таким образом, развитие науки и технологий отнесено к числу высших приоритетов страны и будет служить решению задач социально-экономического развития России при условии обеспечения научных и научно-производственных объектов высококвалифицированной рабочей силой, развивающейся адекватно технико-технологическим новациям.

Для решения этой проблемы необходима система мер, направленная на восстановление кадрового ядра. Формируемая в этих условиях система стратегических мер даст результаты только в том случае, если будет учитываться ситуация в миро-

¹⁰⁸ См.: *Николаев О.В.* Кадровый потенциал наукоемких производств: Пути выхода из кризиса. М.: Экономика, 2005.

¹⁰⁹ См.: Письмо Президента РФ от 30.03.2002 № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» // Документ официально опубликован не был.

вой экономике, и при условии, что это продвижение в инновационную экономику произойдет с ускорением.

В связи с этим на первый план выдвигается как наиболее острая проблема соответствия уровня развития человеческого ресурса – главной производительной силы, его квалификационной, профессиональной и психологической возможностям, готовности к решению задач всесторонней модернизации экономики и созданию экономической основы для устойчивого развития на долгосрочную перспективу.

Единых рекомендаций и единой системы мер по развитию кадрового потенциала разработать невозможно из-за специфики отраслей экономики, ее многоукладности, а также тех условий, при которых создаются различные формы собственности. Общими могут быть цели, критерии и индикаторы развития человеческих ресурсов, конкретизированные в соответствии с региональной и отраслевой спецификой¹¹⁰.

Необходим ускоренный научно-технологический прогресс, зависящий в первую очередь от кадрового ресурса. За прошедшее десятилетие численность работающих в отечественной науке и сфере высоких технологий сократилась в несколько раз, а качество имеющихся и приходящих научно-инженерных кадров оставляет желать лучшего. Имеющийся кадровый потенциал, безусловно, важно сохранить, но это задача-минимум, так как его старение и естественная убыль не дают возможности сделать его основой мощного научно-технического и социального прогресса. Как уже отмечалось, отставание России от передовых стран продолжает сохраняться, но по ряду направлений увеличивается, а принимаемые государством меры не дают результатов¹¹¹.

Поэтому главной проблемой следует считать разработку и быструю реализацию проекта создания нового научно-технологического потенциала страны. Это подразумевает¹¹²:

- форсированную подготовку специалистов самой высокой квалификации, прежде всего для реализации госу-

¹¹⁰ См.: Николаев О.В. Указ. соч.

¹¹¹ См. там же.

¹¹² См. там же.

дарственных научных приоритетов федерального уровня и развития наиболее важных для нашего общества критических технологий;

- концентрацию финансовых средств для сохранения молодых, энергичных и хорошо подготовленных кадров в стране и создания условий для предотвращения эмиграции наиболее ценных специалистов, необходимых для отечественной экономики, социальной сферы и системы государственного и корпоративного управления;
- создание системы условий, включая психологические, социально-бытовые, коммуникационные и информационные аспекты, для того, чтобы работа в отечественных НИИ, КБ и высокотехнологичных предприятиях, выпускающих конкурентоспособную продукцию, была привлекательной, пользовалась поддержкой общества, открывала перспективы для карьеры, творческого удовлетворения и достижения личного благополучия ученых и специалистов;
- принятие законодательных мер по увеличению инвестиций в научно-техническую сферу и контроль за их выполнением.

Помимо перечисленных задач основными проблемами кадрового обеспечения, требующими немедленного осмысления и принятия решений, на сегодня являются следующие ¹¹³:

1. Сохранение тенденции старения педагогических кадров, приток молодых специалистов явно недостаточен. В связи с этим проблема совершенствования системы оплаты труда профессорско-преподавательского состава с целью сохранения сложившихся научных школ, по-прежнему, является актуальной.

Исходными предпосылками формирования такой системы должны являться: повышение общего уровня оплаты труда пе-

¹¹³ См.: Доклад заместителя Министра транспорта С.А. Аристова на заседании коллегии Министерства транспорта Российской Федерации «О комплексе мер по совершенствованию подготовки специалистов для транспортного комплекса в условиях реформирования экономики Российской Федерации» // Официальный сайт Министерства транспорта РФ: <<http://www.mintrans.ru>>.

дагогических кадров при одновременном усилении ее дифференциации с ориентацией на результат и расширение карьерных возможностей для молодых преподавателей.

Качество подготовки специалистов во многом определяется состоянием материально-технической базы, оснащением учебных лабораторий и полигонов.

Однако выделяемых средств недостаточно для поддержания на должном уровне материально-технической базы учебных заведений. Причина – многолетнее накопленное недофинансирование.

2. Дефицит квалифицированных специалистов и управленческих кадров на многих предприятиях транспортного комплекса.

В ряде отраслей транспортного комплекса уже через два-три года дефицит высокопрофессиональных кадров может стать тормозом экономического роста. Особенно остро эта проблема затронула воздушный транспорт, где уже сегодня возник дефицит диспетчеров по управлению воздушным движением и специалистов по обслуживанию авиационной техники. Выпуск указанных специалистов в образовательных учреждениях системы Минтранса России в настоящее время лишь на 70% удовлетворяет потребности отрасли.

3. Отток высококвалифицированных специалистов и выпускников транспортных образовательных учреждений за рубеж.

Эта проблема давно уже приобрела острый характер национального кризиса, и этому не требуется никаких доказательств. Однако масштабы разграбления национальной ноосферы четко прослеживаются и иллюстрируются статистическими данными. Так, например, 20 выпускников Государственной морской академии имени адмирала С.О. Макарова (г. Санкт-Петербург), распределенных для работы в Мурманское морское пароходство, не прибыли в Мурманск, так как все были завербованы для работы на иностранных судах по дороге к месту работы (в поезде).

4. Системной проблемой является плохая оснащенность образовательных учреждений отрасли учебными транспортными средствами, тренажерами, современной техникой.

Минтранс России постоянно ведет работу в решении этой проблемы, но из-за незначительности финансовых средств она осуществляется медленно.

5. Разобщенность существующей системы профессионального транспортного образования.

В соответствии с международными требованиями Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и Международной морской организации (ИМО) ответственность за качество подготовки и уровень компетентности специалистов гражданской авиации, морского и речного транспорта несет Министерство транспорта Российской Федерации.

В отношении подготовки специалистов железнодорожного транспорта, в силу ведомственной принадлежности большинства железнодорожных образовательных учреждений, также удается осуществлять соответствующий отраслевой контроль и надзор за соответствием образовательных процессов требованиям отрасли.

Этого нельзя сказать об автомобильно-дорожных вузах, которые находятся в ведении Федерального агентства по образованию. Транспортная отрасль как заказчик соответствующих специалистов фактически лишена возможности влиять не только на процесс обучения, но и на формирование контрольных цифр приема в данные вузы и на формирование системы целевой контрактной подготовки для предприятий отрасли.

В результате автомобильно-дорожные вузы ежегодно выпускают тысячи специалистов для дорожного хозяйства и автомобильного транспорта. В то же время специалистов с высшим профессиональным образованием не хватает даже для замещения вакантных должностей руководителей предприятий дорожного хозяйства и автомобильного транспорта.

Особенно остро сегодня стоит проблема качественной подготовки водителей транспортных средств. Статистические данные, собранные за последние десять лет, свидетельствуют, что снижается качество обучения водителей. Например, в г. Новочеркасске в 2000 г. квалификационные экзамены с первого раза сдали 72,3% от общего числа подготовленных водителей, а в 2003 г. — 70,9%, такая же тенденция прослеживается

и в целом по России. Так в 1996 и 2003 гг. основной показатель, свидетельствующий о качестве подготовки водителей, составил 68 и соответственно 65%¹¹⁴, и он продолжает падать.

Основные причины, по которым происходит снижение качества подготовленности водительских кадров, изложены в ежегодном докладе по повышению безопасности дорожного движения¹¹⁵. Однако, как представляется, необходимо обратить внимание еще на ряд немаловажных проблем. Назовем основные из них¹¹⁶.

За последние годы значительно возросло число образовательных учреждений, осуществляющих подготовку водителей. В настоящее время их насчитывается более 8 тыс. Большая часть таких учреждений подведомственна Минобрнауки России (45,7%), Российскому оборонному спортивно-техническому обществу (20,0%), Всероссийскому обществу автомобилистов (5,9%).

Остается нерешенной проблема оснащенности образовательных учреждений автодромами и закрытыми площадками для обучения вождению. Обеспеченность учебниками и учебными пособиями находится на низком уровне. Не ведется разработка комплекса методических и информационных материалов, позволяющих осуществлять индивидуальную подготовку на основе ситуационного подхода и тренажеров для подготовки водителей с имитацией различных дорожных ситуаций.

Сложившаяся ситуация во многом определяется отсутствием должного контроля за деятельностью образовательных учреждений как со стороны федеральных органов исполнительной власти, так и учреждений, в которых осуществляют подготовку водителей. Практически бесконтрольны различного рода кооперативы и коммерческие структуры, работающие по данному профилю.

¹¹⁴ См.: Подготовка водительских кадров. Новочеркасск, 2001.

¹¹⁵ См.: Государственный доклад о состоянии и безопасности дорожного движения в Российской Федерации // СТОР-газета. 2003. № 9.

¹¹⁶ См.: Гасанов Б.Г., Лозовой В.И., Бессарабов А.Н. Проблемы организации подготовки водителей транспортных средств. Новочеркасск: ЮРГТУ (НПИ), 2004.

Большие масштабы приобрела так называемая практика самоподготовки, когда, не проходя соответствующего обучения, молодой водитель напрямую сдает экзамены на право управления транспортным средством в органах ГИБДД.

При этом следует констатировать, что в настоящее время фактически отсутствует нормативное правовое регулирование в области ответственности образовательных учреждений за качество подготовки водителей. Статья 33 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. от 31.12.2005) «Об образовании»¹¹⁷ исключает возможность экспертизы содержания, организации и методики подготовки водителей в образовательных учреждениях. По сей день отсутствует единый нормативный правовой акт, определяющий требования к образовательным учреждениям, осуществляющим профессиональную подготовку водителей транспортных средств, к учебно-материальной базе, к преподавательскому составу. Нормативно не закреплены полномочия и компетенция органов контроля за деятельностью автошкол, не предусмотрена ответственность за низкое качество обучения.

Усложняет организацию работы в этой области имеющееся противоречие в нормативных правовых актах¹¹⁸. Например, Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796 (в ред. от 03.10.2002) «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности»¹¹⁹, установлено, что индивидуальная трудовая педагогическая деятельность в области профессиональной подготовки, куда входит и подготовка водителей, теперь не лицензируется, что противоречит нормам Федерального закона «О безопасности дорожного движения»¹²⁰ и Закона РФ «Об образовании»¹²¹.

¹¹⁷ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

¹¹⁸ См.: Сборник нормативных правовых актов, регламентирующих подготовку водителей автотранспортных средств. М.: Трансконсалтинг, 2001.

¹¹⁹ СЗ РФ. № 43. 2000. Ст. 4229.

¹²⁰ См.: Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 22.08.2004) «О безопасности дорожного движения», ст. 7 // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

Сложившаяся система подготовки водительского состава недостаточно эффективна и не справляется со своей основной функцией обеспечения высокого качества учебного процесса с точки зрения безопасности дорожного движения. Она требует реформирования и принятия на государственном уровне комплекса мер, определяющих правовые, экономические, организационные, научные и методические основы подготовки и переподготовки водителей автотранспортных средств.

Основными направлениями повышения уровня безопасности дорожного движения должны стать¹²²:

- на этапе подготовки профессиональных водительских кадров – учет индивидуальных психологических особенностей водителей при распределении их по видам перевозок;
- на этапе переподготовки и повышения квалификации водительского состава – широкая контраварийная подготовка водителей транспортных средств, ориентированная на различные их категории (ежегодная 20-часовая программа).

Актуальной остается и проблема кадров для предприятий железнодорожного транспорта. Эта отрасль испытала на себе все тяготы от того, что назначаются ответственными за это хозяйство неспециалисты. А отсюда и несоблюдение технологической дисциплины в процессе погрузки-выгрузки вагонов, при проведении маневровых работ, содержании путей¹²³. Отсутствие жесткой ответственности сказывается и на менеджменте персонала, который занимает совершенно особое место

¹²¹ См.: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. от 31.12.2005) «Об образовании», ст. 21 // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

¹²² См.: *Гасанов Б.Г., Лозовой В.И., Бессарабов А.Н.* Указ. соч.

¹²³ См.: Федеральное агентство по транспорту // Официальный сайт Алтайского краевого отделения Ространснадзора: <http://www.ab.ru/~tkakorti/history_4.html>.

¹²² См.: *Гасанов Б.Г., Лозовой В.И., Бессарабов А.Н.* Указ. соч.

¹²³ См.: Федеральное агентство по транспорту // Официальный сайт Алтайского краевого отделения Ространснадзора: <http://www.ab.ru/~tkakorti/history_4.html>.

в становлении системы корпоративного управления. Во всех стратегических документах, определяющих пути осуществления реформ на железной дороге, говорится о роли и значении формирования у персонала особого самосознания, связанного с принадлежностью к корпорации, с ответственностью за порученное дело, преданности корпоративным интересам, воспитании корпоративной культуры¹²⁴.

На первый план здесь выходят кадровое планирование, привлечение и отбор персонала, обучение и развитие персонала, оценка персонала, мотивация и стимулирование труда, организационно-психологический климат и конфликты.

Достаточно новыми в железнодорожной отрасли являются методы тестирования персонала на соответствие занимаемым или вакантным должностям, знание и умение справляться с теми или иными технологическими процессами¹²⁵.

Что касается кадрового обеспечения всех видов морской деятельности, то согласно Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Президента РФ от 27 июля 2001 г. № Пр-1387¹²⁶, предусматривается:

- создание условий для сохранения и привлечения квалифицированных кадров в плавсостав и сферу управления морской деятельностью;
- сохранение и развитие структуры образования со специализацией на все виды морской деятельности;
- создание системы подготовки руководящих кадров органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области морской деятельности;
- укрепление российских морских традиций, расширение сети морских детских школ, клубов юных моряков и речников, рассматривая обучение в них как начальную

¹²⁴ См.: *Каптанов Ю.Б., Тишанин А.Г.* Новая парадигма дополнительного профессионального образования на железной дороге. Иркутск, 2005.

¹²⁵ См. там же.

¹²⁶ МО РФ и ВМФ. СПб.: 2002. Изд. ГУНИО МО РФ.

ступень подготовки к службе и работе в российском флоте;

- обеспечение государственной поддержки в содержании и эксплуатации учебных судов, материально-технической базы образовательных учреждений морского профиля.

В целях подготовки кадров, обеспечивающих транспортную безопасность, специальный уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен формировать перечень специальностей, требования к специалистам, необходимые для обеспечения транспортной безопасности, образовательных стандартов по этим специальностям и разрабатывать предложения по обеспечению государственного заказа и стимулирования целевого заказа хозяйствующих субъектов на подготовку соответствующих специалистов.

Сотрудники хозяйствующих субъектов и служб транспортной безопасности должны иметь квалификацию, соответствующую профессиональным обязанностям. При трудоустройстве сотрудников хозяйствующих субъектов и служб транспортной безопасности, в профессиональные обязанности которых входит обеспечение транспортной безопасности, могут быть введены определенные ограничения.

Сотрудники хозяйствующих субъектов и служб транспортной безопасности, в профессиональные обязанности которых входит обеспечение транспортной безопасности, должны подлежать обязательному страхованию за счет средств работодателей на случай гибели, получения увечья или иного повреждения здоровья, связанного с исполнением служебных обязанностей.

В целом, в области социальной и кадровой политики на транспорте необходимо¹²⁷:

- осуществление комплекса мер, направленных на смягчение отрицательных социальных последствий экономических реформ и структурных преобразований в транспортной системе, исходя из государственной поли-

¹²⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 8 сентября 1997 г. № 1143 «Об одобрении Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 37. Ст. 4303.

тики в области трудовых ресурсов (обеспечения занятости, формирования рынка рабочей силы, создания новых рабочих мест, повышения квалификации, подготовки и переподготовки кадров, в том числе руководящего состава, к работе в условиях рынка);

- продолжение практики заключения согласовываемых Правительством РФ отраслевых тарифных соглашений, включающих своевременную индексацию заработной платы, при этом минимальный размер ее в отрасли должен быть не ниже величины прожиточного минимума, меры по сохранению высококвалифицированного кадрового потенциала, решение других социальных вопросов с учетом особых условий труда отдельных категорий работников;
- создание системы контроля квалификации работников транспортных предприятий всех форм собственности, прежде всего по вопросам обеспечения безопасности на транспорте;
- сохранение отраслевой системы высших и средних специальных учебных заведений для подготовки квалифицированных кадров и отраслевой системы здравоохранения.

В сфере оплаты труда и регулирования доходов необходимо преодоление слабой трудовой мотивации поведения работников, для этого требуется восстановление стимулирующей функции нормирования труда, которое бы не только учитывало экономические интересы, но и ограничительные параметры в использовании труда. Необходимо также установить научно обоснованные, отвечающие социальным представлениям общества соотношения в оплате труда по отраслям и профессиям, предпринять меры по сокращению и ликвидации несвоевременной выплаты зарплаты.

Одной из основных мер социальной защищенности транспортников может служить развитие систем социального страхования, обеспечивающих его гарантированность, в том числе страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, создание для работающих комфортных для здоровья и безопасных условий труда.

Для ослабления социальной напряженности в транспортных организациях представляется целесообразным частичное сохранение объектов социальной сферы в ведении предприятий транспорта, поддержание и развитие их при участии государства (обеспечение со стороны государства дотаций, налоговых и других льгот, относящихся к функционированию этой сферы), в том числе строительство жилья с использованием разнообразных форм и методов финансирования, государственная поддержка в вопросах переселения пенсионеров отрасли из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

В краткосрочном плане следует учитывать необходимость поддержания регламентной численности работников предприятий транспорта.

Информационное обеспечение транспортной безопасности. Современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, представляющей собой совокупность информации, информационной инфраструктуры, субъектов, осуществляющих сбор, формирование, распространение и использование информации, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений. Информационная сфера, являясь системообразующим фактором жизни общества, активно влияет на состояние политической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности Российской Федерации. Национальная безопасность Российской Федерации существенно зависит от обеспечения информационной безопасности¹²⁸, и в ходе технического прогресса эта зависимость будет возрастать¹²⁹. Очевидно, что роль информационного обеспечения транспортной безопасности трудно переоценить.

¹²⁸ Под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства.

¹²⁹ См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000. № Пр-1895) // Российская газета. 2000. 28 сент. № 187.

На практике информационное обеспечение транспортной безопасности должно быть реализовано в комплексе мер, обеспечивающих:

- техническое современное оснащение;
- постоянный контроль за развитием в сфере информационных технологий и своевременная модернизация систем;
- непрерывность и достоверность информации о текущем состоянии процессов (мониторинг);
- подготовка специалистов;
- создание информационных систем и информационных ресурсов и банков данных.

На сегодня создание информационных систем и информационных ресурсов, обеспечивающих, например, морскую деятельность, реализуется в ряде федеральных целевых программ, таких, как:

- «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 05.12.2001 № 848¹³⁰ (государственный заказчик-координатор – Министерство транспорта Российской Федерации), подпрограмма «Внутренний водный транспорт», отдельные мероприятия, которые ориентированы на оснащение современным электронным оборудованием (компьютеризация продажи билетов, средства связи и информатики и т. д.) береговых пассажирских вокзалов, а также подпрограмма «Внутренние водные пути», в задачи которой входит создание информационных систем для обеспечения безопасности судоходства;
- «Мировой океан», утвержденная постановлением Правительства РФ от 10 августа 1998 г. № 919 (государственный заказчик-координатор – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации),

¹³⁰ См.: Официальный Портал правовой поддержки предпринимательской деятельности: <http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_12067.html>.

подпрограмма «Создание Единой системы информации об обстановке в Мировом океане»¹³¹;

- «Глобальная навигационная система», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2001 г. № 587 (государственный заказчик-координатор – Федеральное космическое агентство)¹³².

Опыт реализации программ показал, что практически нет эффективной координации, унификации и стандартизации взаимодействия информационных систем, технологий и ресурсов.

Проблемы обусловлены неразвитостью информационной инфраструктуры, отсутствием интеграции информационных ресурсов, касающихся морской деятельности, и ведомственной разобщенностью.

Для устранения указанных барьеров необходима организация работ, ориентированных на развитие информационно-технологического обеспечения морской деятельности в следующих направлениях:

- создание портала Морской коллегии и его интеграция с ЕСИМО, ЕГСОНПО и другими информационными системами и ресурсами министерств, ведомств и организаций (в том числе по экономическому блоку) с одновременным расширением их информационных и функциональных возможностей, с учетом возможного единства информационно-технологической инфраструктуры органов государственного управления, связанных с морской деятельностью;
- обеспечение широкой общественности полной, оперативной и удобной для использования информацией о целях и задачах, ходе реализации, достижениях, перспективах развития информационно-аналитической системы о морской деятельности;

¹³¹ См.: Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. Официальный сайт в рамках ФЦП «Электронная Россия» ИА ТС ВПК: <<http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=29>>.

¹³² См. там же: <<http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=117>>.

- отработка перспективных подходов к созданию и развитию информационных ресурсов комплексных государственных программ и коллегиальных органов государственного управления;
- информатизация органов исполнительной власти субъектов Федерации в части морской деятельности (на основе портала Морской коллегии).

Развитие портала Морской коллегии следует осуществлять в двух направлениях — в качестве средства поддержки принятия решений и в качестве средства взаимодействия субъектов морской деятельности между собой и с обществом.

Важное значение имеет интеграция портала Морской коллегии с информационно-технологической инфраструктурой предупреждения о чрезвычайных ситуациях на море и внутренних водах.

Мининформсвязи России в рамках реализации мероприятий Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» на 2006 г. запланировало исследование, цель которого — решение задач унификации и стандартизации применяемых информационных технологий и интеграции информационных систем, информационных ресурсов, применяемых в морской деятельности.

В рамках этого исследования предусматривается усилить межпрограммную координацию реализуемых различными министерствами и ведомствами федеральных целевых программ в части информатизации морской деятельности и разработать эффективные механизмы горизонтальной кооперации между исполнителями работ при решении задач, касающихся развития морской деятельности и ее информационно-технологического обеспечения.

Если говорить о ситуации в целом, то для своевременного осуществления мер по предотвращению кризисных ситуаций в процессе транспортной деятельности, для согласованной работы между федеральными органами власти и хозяйствующими субъектами должен быть создан Единый информационный банк данных о пассажирах и грузоотправителях (далее — банк данных), находящихся в собственности Российской Федера-

ции. Единый информационный банк формируется и поддерживается специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Доступ к информационным ресурсам в банке данных должен быть разграничен по категориям пользователей, а круг самих пользователей ограничен.

Банк данных может включать информацию, предоставленную органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, а также информацию, предоставленную Российской Федерации в рамках международного сотрудничества по вопросам обеспечения транспортной безопасности. Информация, предоставленная органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и полученная в результате осуществления оперативно-розыскной деятельности, должна быть использована исключительно в соответствии с задачами оперативно-розыскной деятельности. Информация, предоставленная Российской Федерации в рамках международного сотрудничества по вопросам обеспечения транспортной безопасности, должна использоваться в соответствии с требованиями международных договоров Российской Федерации и законодательства Российской Федерации.

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации должен сотрудничать с компетентными органами иностранных государств на стадиях сбора и обмена информацией, касающейся обеспечения транспортной безопасности.

На основании информации, содержащейся в банке данных, может формироваться транспортный паспорт пассажира и грузоотправителя, который в определенных случаях может служить основанием для снижения требований к процедуре досмотра.

Порядок формирования, использования и защиты информационных ресурсов банка данных, в том числе в части формирования транспортного паспорта пассажира и грузоотправителя, должно устанавливать Правительство Российской Федерации.

Создание единой информационной системы позволит координировать работу железных дорог и портов, воздушные и автомобильные перевозки. В связи с созданием такой системы возникает настоятельная необходимость поднять на новый качественный уровень обеспечение всех видов транспортной деятельности актуальной и полной информацией, лежащей в основе решения соответствующих научно-технических, экономических, политических, военно-стратегических, экологических и других задач, связанных с транспортной деятельностью. Интеграция всех государственных информационных ресурсов в рамках Единой системы, создаваемой на базе существующих ведомственных систем и информационных центров, требует государственной финансовой поддержки, межведомственной координации научно-технических работ и организационных решений¹³³.

Материальное и научно-техническое обеспечение транспортной безопасности. Материально-техническое обеспечение транспортной безопасности расходными средствами включает устойчивое снабжение транспортных объектов, служб транспортной безопасности топливом, горюче-смазочными материалами, запасными частями, а также специальным обмундированием и оборудованием экипажей транспортных средств и персонала транспортных объектов, аварийно-технических и других экстренных служб поддержания безопасности в нормативно установленных объемах.

Материально-техническое обеспечение транспортной безопасности осуществляется хозяйствующими субъектами исключительно за собственный счет (за исключением транспортных объектов аварийно-технических и других экстренных служб поддержания безопасности и их персонала), которые в дополнение к этому поддерживаются также бюджетами соответствующего уровня. Порядок такой поддержки должно устанавливать Правительство Российской Федерации.

¹³³ См.: Постановление Правительства РФ от 10.08.1998 № 919 «О Федеральной целевой программе «Мировой океан» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 4024.

В целях обеспечения потребностей хозяйствующих субъектов в отдельных видах имущества, необходимого для выполнения требований к обеспечению транспортной безопасности, могут создаваться государственные, муниципальные и частные лизинговые компании.

Финансирование научно-исследовательских работ в области обеспечения транспортной безопасности должно включаться в цели расходования средств бюджетов, федеральной целевой программы, направленной на обеспечение транспортной безопасности, а также фондов обеспечения транспортной безопасности средств хозяйствующих субъектов.

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен рассматривать обращения хозяйствующих субъектов и научных организаций об оказании финансовой поддержки НИОКР в порядке, предусмотренном для рассмотрения обращений об оказании финансовой поддержки.

3.3. Научные основы системы обеспечения транспортной безопасности

Научными основами системы обеспечения транспортной безопасности являются достигнутые и ожидаемые результаты научных исследований и опытно-конструкторских работ в области разработки законопроектов, концепций, надежного оборудования и технических средств обеспечения безопасности, внедрения инноваций¹³⁴.

На данный момент нельзя сказать, что научная база для обеспечения транспортной безопасности достаточна, но, тем не менее, определенные шаги предпринимаются. Так, с января 2005 г. начала действовать Федеральная целевая научно-техническая программа «Исследования и разработки по приоритетным нап-

¹³⁴ См.: *Кокорев И.Г.* Система транспортной безопасности – составная часть транспортной стратегии России. Нормативные правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации // Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности. М.: Научный эксперт, 2004. С. 30.

равлениям развития науки и техники», утвержденная постановлением Правительства РФ от 21 августа 2001 г. № 605¹³⁵.

Одним из блоков задач этой Программы является разработка технологий, выбор научно обоснованных приоритетов технологического развития в целях укрепления обороноспособности страны и обеспечения конкурентоспособности экономики; концентрация ресурсов государства и предпринимательства на приоритетных направлениях технологического развития, финансирование разработки критических технологий, которые обладают высоким потенциалом коммерциализации; создание технологической и инновационной инфраструктур, в том числе за счет обеспечения научных организаций необходимым научным оборудованием и информационными ресурсами, содействие интеграции науки и образования; создание системы защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности в отношении создаваемых технологий и содействие введению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности.

Еще одной программой, созданной в рамках Программы НАТО «Безопасность посредством науки» в 2002 г. является особая программа поддержки сотрудничества между учеными России и стран НАТО¹³⁶.

Научный комитет Совета Россия-НАТО (СРН), созданный в целях содействия разработке, осуществлению и координации совместных проектов между учеными и специалистами России и стран НАТО, разработал план действий, в котором предусматривается сотрудничество в следующих шести приоритетных областях, связанных с безопасностью¹³⁷:

- обнаружение взрывчатых веществ;
- психологические и социологические последствия терроризма;
- прогноз и предотвращение катастроф;

¹³⁵ СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4138.

¹³⁶ См.: Справочник по программе НАТО «Безопасность посредством науки» // Официальный сайт «NATO Security Through Science Programme»: <www.nato.int/science> 2005.

¹³⁷ См. там же.

- защита от оружия массового поражения;
- кибербезопасность;
- транспортная безопасность.

Цель этой программы – содействие обеспечению безопасности, стабильности и солидарности государств, используя достижения науки для решения проблем, а средствами ее достижения служат сотрудничество, организация связей и повышение научного потенциала.

Однако следует отметить, что, несмотря на проводимые исследования и подготавливаемые научные документы, они слабо влияют на положение дел в области транспортной безопасности, улучшение транспортной деятельности. Тематика и содержание исследований отстают от быстро меняющейся обстановки, недостаточно ориентированы на реальные потребности практики.

Ведомственная наука запаздывает в выработке эффективных мер, обусловленных потребностями практики. Как представляется, одна из основных задач ведомственной науки – создание и апробация системы мониторинга состояния транспортной безопасности, разработка методик категорирования и оценки потенциальной опасности и террористической уязвимости объектов транспорта¹³⁸.

Наиболее трудной проблемой в этой области является получение численных значений оценок риска нарушения безопасности со стороны персонала объекта и системы обеспечения его безопасности. Для получения этих оценок необходима организация специального экспертного мониторинга, по результатам которого должны периодически пересматриваться оценки надежности членов персонала объекта на основе анализа данных о нарушениях режимов безопасности со стороны причастных к работе объекта людей.

Это позволит оценивать эффективность принятой нормативно-правовой базы, систему отбора, подготовки и переподготовки кадров, принятые правила поведения на объекте, распределение прав и ответственности всех людей, имеющих

¹³⁸ См.: Кокорев И.Г. Указ. соч. С. 30.

отношение к безопасности объекта; совершенствовать политику безопасности в соответствии с меняющейся ситуацией, появлением новых угроз и условиями функционирования объекта; проверять полноту требований, предъявляемых к персоналу объекта по обеспечению безопасности¹³⁹.

В Минтрансе России в соответствии с материалами Института системного анализа РАН и методическими рекомендациями Федеральной антитеррористической комиссии РФ разработан перечень требований, предъявляемых к обеспечению транспортной безопасности, на основе категорирования объектов инфраструктуры видов транспорта по степени опасности, которая частично отвечает на поставленные вопросы. Исходя из данных требований можно решать задачи¹⁴⁰ идентификации опасных объектов транспортной инфраструктуры, категорирования опасных объектов инфраструктуры различных видов транспорта, определения нормативов по обеспечению транспортной безопасности.

В перечне содержатся довольно подробные, основанные на математическом расчете рекомендации по численной оценке различных видов угроз и ущерба, определены ключевые понятия, ставится проблема соответствия степени защиты опасных объектов транспортной инфраструктуры всех видов транспорта в зависимости от степени их опасности, рассматривается вопрос рациональности количества вводимых категорий опасности, а также возможный общий порядок формирования требований, предъявляемых к обеспечению безопасности объектов транспортной инфраструктуры и другим вопросам.

Тем не менее данный документ не лишен отдельных недостатков и не может считаться законченной, рабочей методикой по категорированию. Он может служить базисом, на основе которого необходимо разработать систему требований, предъявля-

¹³⁹ См.: *Козлов Ю.П.* Формирование перечня требований по обеспечению транспортной безопасности на основе категорирования объектов инфраструктуры видов транспорта по степени опасности // Официальный сайт журнала «Транспортная безопасность и технологии»: <http://www.transafety.ru/Word/kr_stol_pril.doc>.

¹⁴⁰ См. там же.

емых к обеспечению безопасности объектов, а затем и саму систему обеспечения безопасности объектов по видам транспорта.

Но прежде чем начать внедрять системы безопасности, необходимо возобновить приостановленные научные исследования, поскольку любые системы в конечном счете упираются в технические средства реализации, а в отечественной промышленности фактически прекращен выпуск технических средств обеспечения безопасности. Использование импортных средств ограничивается ресурсными возможностями, что не может не сказаться на качестве обеспечения безопасности, в то время как российские аналоги по своим техническим и другим параметрам не уступают зарубежной технике, а по стоимости существенно предпочтительнее.

В аспекте обеспечения оперативного фактора безопасности на транспорте необходимо, в частности, вернуться к рассмотрению вопроса о разработке Федеральной целевой программы «Модернизация и разработка современных технических средств обнаружения оружия, наркотиков, пластических и взрывчатых веществ, в том числе маркированных»¹⁴¹. Требуется научно обосновать целесообразность, а также выработать правовые основания и порядок осуществления досмотра грузов, грузобагажа и личного досмотра пассажиров на железнодорожном транспорте, сопровождения нарядами транспортной милиции воздушных судов внутренних и международных авиарейсов, исследовать другие актуальные прикладные проблемы¹⁴².

В целом научно-исследовательская деятельность в области обеспечения транспортной безопасности требует комплексного совершенствования, направленного на устранение накопившихся в ней кризисных явлений, повышение практической отдачи от научных исследований, поднятие прогностической роли ведомственной науки, выработку опережающих мер реагирования государственных органов, в ведении которых находятся те или иные вопросы обеспечения транспортной безопасности, на складывающуюся обстановку.

¹⁴¹ См.: *Кокорев И.Г.* Указ. соч. С. 30.

¹⁴² См. там же.

Глава 5. Проблемы нормативно-правового обеспечения государственной политики транспортной безопасности

5.1. Обзор действующего законодательства в области обеспечения транспортной безопасности

Источниками права в области обеспечения транспортной безопасности являются прежде всего международно-правовые нормы, которые содержатся в международных договорах, имеющих обязательную силу для Российской Федерации. К ним относятся:

Конвенция о международной гражданской авиации (вместе с текстами поправок к Чикагской конвенции) (заключена в г. Чикаго, 1944 г.);
Конвенция о признании прав на воздушное судно (заключена в г. Женева, 1948 г.);
Римская конвенция о возмещении вреда, причиненного иностранным воздушным судном третьим лицам на поверхности (заключена в г. Рим, 1952 г.);
Варшавская конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок 1929 г.;
Гвадалахарская конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, осуществляемых лицами, не являющимися перевозчиками по договору 1961 г.;
Международная конвенция по унификации некоторых правил относительно оказания помощи и спасания на море 1910 г.;
Брюссельская конвенция 1910 г. об унификации некоторых правил относительно столкновений судов;

Брюссельская конвенция 1924 г. об унификации некоторых правил о коносаменте (изменения: Протокол 1968 г. и Протокол 1979 г.);
Конвенция о международных правилах предупреждения столкновения судов в море 1972 г. (МППСС-72);
Конвенция ООН 1974 г. о Кодексе поведения линейных конференций;
Конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г. (СОЛАС-74) (заключена в г. Лондон 1 ноября 1974 г.);
Международная конвенция ИМО 1989 г. «О спасании»;
Международная конвенция ИМО 1996 г. «Об ответственности и компенсации ущерба в связи с перевозкой морем вредных и опасных веществ»;
Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г. (SAR);
Конвенция ООН по морскому праву (Монтего-Бей, Ямайка, 1982 г.);
Бернская конвенция о международных железнодорожных перевозках (КОТИФ) (заключена в г. Берн 9 мая 1980 г.);
Конвенция о договоре международной дорожной перевозки грузов 1956 г. (КДПГ);
Конвенция о дорожном движении (1968 г.);
Конвенция о дорожных знаках и сигналах (1968 г.);
Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП) (заключена в г. Женева 14 ноября 1975 г.);
Конвенция о международных автомобильных перевозках пассажиров и багажа (заключена в г. Бишкек, 9 октября 1997 г.);
Кишиневская декларация о барьерах на международном автомобильном транспорте в странах СНГ (Кишинев, 5 сентября 2000 г.);

Барселонская конвенция о свободе транзита (заключена в г. Барселона, 20 апреля 1921 г.);
Женевская конвенция об открытом море и континентальном шельфе (заключена в г. Женева 29 апреля 1958 г.);
Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (SUA) (заключена в г. Рим 10 марта 1988 г.);
Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (принята 17 декабря 1979 г.);
Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (принята 15 декабря 1997 г.);
Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (заключена в г. Палермо, 15 ноября 2000 г.);
Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята 9 декабря 1999 г.);
Европейская конвенция о пресечении терроризма (ETS N 90) (заключена в г. Страсбург 27 января 1977 г.);
Конвенция о правонарушениях и некоторых других актах на борту воздушного судна (заключена в г. Токио, 1963 г.);
Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушного судна (подписана в г. Токио 14 сентября 1963 г.);
Конвенция «О борьбе с незаконным захватом воздушных судов» (подписана в г. Гааге 16 декабря 1970 г.);
Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (подписана в г. Монреаль 23 сентября 1971 г.);
Протокол о международных автомобильных дорогах Содружества Независимых Государств (вместе с Перечнем международных автомобильных дорог СНГ и Общими требованиями, которым должны отвечать международные автомобильные дороги СНГ) (подписан в г. Москва 11 сентября 1998 г.);

<p>Протокол, касающийся изменения Конвенции о международной гражданской авиации (принят в г. Монреаль 10 мая 1984 г.);</p>
<p>Протокол «О борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию «О борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации» (принято в г. Монреаль 23 сентября 1971 года; подписан в г. Монреаль 24 февраля 1988 г.);</p>
<p>Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (SUAPROT) (подписан в г. Рим 10 марта 1988 г.);</p>
<p>Декларация по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в Содружестве Независимых Государств (г. Кишинев, 29 мая 2002 г.);</p>
<p>Декларация по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (г. Ялта, 18 сентября 2003 г.);</p>
<p>Декларация об укреплении международной безопасности (Генеральная Ассамблея ООН, 16 декабря 1970 г.);</p>
<p>Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма (Генеральная Ассамблея ООН, 9 декабря 1994 г.);</p>
<p>Международный кодекс по управлению безопасностью (МКУБ) (4 ноября 1993 г.);</p>
<p>Международный кодекс проведения расследований аварий и инцидентов на море (Резолюция ИМО А849 (20) от 27 ноября 1997 г.);</p>
<p>Международный кодекс правил безопасности при транспорте горючих газов по международным газопроводам (февраль 1965 г.);</p>
<p>Международный кодекс по охране судов и портовых сооружений (Кодекс ОС ПС) (12 декабря 2002 г.);</p>

Соглашение о принципах формирования общего транспортного пространства и взаимодействия государств Содружества в области транспортной политики (г. Бишкек, 9 октября 1997 г.);

Соглашение об использовании и развитии сети транспортных коммуникаций для нужд экономики, воинских и гуманитарных перевозок государств – участников Содружества Независимых Государств (г. Минск, 31 мая 2001 г.);

Соглашение о транзите (подписано в г. Чикаго, 1944 г.);
Соглашение о международном воздушном транспорте (г. Чикаго, 1944 г.).

Соглашение о сотрудничестве по организации и проведению поисково-спасательного обеспечения полетов воздушных судов гражданской авиации (г. Москва, 9 декабря 1994 г.);

Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС) (вместе с Приложениями 1–20; с изм. и доп. на 17 октября 1988 г.);

Европейское соглашение о международных магистральных железнодорожных линиях (СМЖЛ) (вместе с «Перечнем железнодорожных линий», «Параметрами объектов инфраструктуры на наиболее важных с международной точки зрения железнодорожных линиях») (заключено в г. Женева 31 мая 1985 г.);

Соглашение об обязательном страховании международных автомобильных перевозок (г. Саратов, 13 января 1999 г.);

Соглашение о массах и габаритах транспортных средств, осуществляющих межгосударственные перевозки по автомобильным дорогам государств – участников Содружества Независимых Государств (вместе с «Максимальными размерами и другими линейными параметрами транспортных средств», «Максимальными массами транспортных средств» и «Максимальными осевыми массами транспортных средств») (заключено в г. Минск 4 июня 1999 г.);

Резолюция Совета Безопасности ООН «Угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами» (29 июля 2003 г.);
Резолюция Совета Безопасности ООН «О расследовании инцидента с самолетом корейской авиакомпании» (17 февраля 1988 г.);
Решение Совета глав правительств СНГ «Об обеспечении безопасности полетов гражданских воздушных судов в зонах локальных военных конфликтов» (принято в г. Москва 24 сентября 1993 г.);
Заключительный акт совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в г. Хельсинки 1 августа 1975 г.);
Меры по борьбе с международным терроризмом (приняты Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.);
Восемь специальных рекомендаций ФАТФ по борьбе с финансированием терроризма (31 октября 2001 г.);
Меморандум о принципах взаимодействия и сотрудничества в области гражданской авиации (г. Москва, 3 ноября 1995 г.);
Перечень ЕЭК по стандартизации (ECE/STAND/20/REV.4) (вместе с рекомендацией Рабочей группы по политике в области стандартизации «Представление рекомендованных ЕЭК стандартов и согласованных технических предписаний») (г. Женева, май 1996 г.)

Помимо Конституции РФ к источникам права в области транспортной безопасности следует отнести законы Российской Федерации по безопасности, по борьбе с терроризмом и чрезвычайном положении, мобилизационной подготовке, о безопасности промышленной, радиационной, пожарной и т. п. в части, касающейся отдельных вопросов транспортной безопасности, безопасности дорожного движения:

<p>Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ;</p>
<p>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ;</p>
<p>Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ;</p>
<p>Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ;</p>
<p>Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ;</p>
<p>Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»;</p>
<p>Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»;</p>
<p>Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;</p>
<p>Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»;</p>
<p>Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»;</p>
<p>Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»;</p>
<p>Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»;</p>
<p>Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»;</p>
<p>Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации»;</p>

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;
Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;
Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»;
Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;
Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»;
Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»;
Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»;
Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»;
Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;
Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»;
Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;
Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации».
Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»;
Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»;
Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;
Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»;
Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 113-ФЗ «О ратификации Соглашения о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности»;
Федеральный закон от 6 марта 2001 г. № 22-ФЗ «О ратификации Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, и Протокола о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе»;
Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»;
Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»;
Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ

Среди источников права в области транспортной безопасности важное место занимают подзаконные акты. К ним относятся указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы, указания, распоряжения, инструкции, положения федеральных министерств, агентств и служб, а также включение в их число некоторых законов бывшего СССР и РСФСР. К таким источникам следует отнести:

<p>Указ Президента России от 2 ноября 1998 г. № 1175 «Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности»;</p>
<p>Указ Президента России от 8 августа 1998 г. № 938 «О повышении безопасности полетов в Российской Федерации и мерах по совершенствованию деятельности в области авиации»;</p>
<p>Указ Президента России от 16 мая 1996 г. № 732 «О дальнейшем развитии железнодорожного транспорта Российской Федерации»;</p>
<p>Указ Президента Российской Федерации от 22 января 2001 г. № 61 «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»;</p>
<p>постановление Правительства России от 30 августа 1993 г. № 876 «О мерах по обеспечению устойчивой работы авиационного, морского, речного и автомобильного транспорта в 1993 году»;</p>
<p>постановление Правительства России от 5 декабря 2001 г. № 848 «Модернизация транспортной системы России»;</p>
<p>постановление Правительства России от 30 июля 1994 г. № 897 «О федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства»;</p>
<p>постановление Правительства России от 24 января 1998 г. № 85 «О лицензировании деятельности в области гражданской авиации»;</p>
<p>постановление Правительства России от 18 июня 1998 г. № 609 «Об утверждении правил расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации»;</p>
<p>постановление Правительства России от 29.09.1998 г. № 1131 «Об утверждении положения о правах и ответственности государственных инспекторов Федеральной авиационной службы России по осуществлению государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации»;</p>

постановление Правительства России от 22 сентября 1999 г. № 1084 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации»;

постановление Правительства России от 2 декабря 1999 г. № 1329 «Об утверждении правил расследования авиационных происшествий и авиационных инцидентов с государственными воздушными судами в Российской Федерации»;

постановление Правительства России от 4 апреля 2000 г. № 303 «Об утверждении правил расследования авиационных происшествий и инцидентов с экспериментальными воздушными судами в Российской Федерации»;

постановление Правительства России от 20 ноября 2001 г. № 801 «О службе безопасности полетов авиации Вооруженных Сил Российской Федерации»;

постановление Правительства России от 20 июня 1997 г. № 761 «Об утверждении Правил формирования, функционирования и финансирования региональных аварийных формирований эксплуатирующих организаций, используемых для ликвидации последствий аварий при транспортировке ядерных материалов и радиоактивных веществ»;

постановление Правительства России от 16 октября 1997 г. № 1320 «Об организации государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений»;

постановление Правительства России от 20 мая 1998 г. № 466 «О возложении функции государственного надзора за безопасностью судоходных гидротехнических сооружений на Министерство транспорта РФ»;

постановление Правительства России от 11 апреля 2000 г. № 324 «Об утверждении Положения о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания»;

постановление Правительства России от 31 января 2001 г. № 74 «О государственном надзоре за мореплаванием и техни-

ческом надзоре за спортивными и прогулочными судами в Российской Федерации»;
постановление Правительства России от 19 июня 2002 г. № 447 «О лицензировании перевозочной и другой деятельности, осуществляемой на морском транспорте»;
постановление Правительства России от 2 октября 1999 г. № 1102 «О Правилах плавания и пребывания иностранных военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях, в территориальном море, во внутренних морских водах, на военно-морских базах, в пунктах базирования военных кораблей и морских портах Российской Федерации»;
постановление Правительства России от 29 октября 1992 г. № 833 «О повышении безопасности движения на железнодорожном транспорте Российской Федерации»;
постановление Правительства России от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения»;
постановление Правительства России от 23 апреля 1994 г. № 372 «О мерах по обеспечению безопасности при перевозке опасных грузов автомобильным транспортом»;
постановление Правительства России от 3 августа 1996 г. № 922 «О повышении безопасности междугородных и международных перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом»;
постановление Правительства России от 31 октября 1998 г. № 1272 «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок»;
постановление Правительства России от 22 сентября 1999 г. № 1079 «О мерах по упорядочению деятельности, связанной с осуществлением контроля транспортных средств на автомобильных дорогах»;
постановление Правительства России от 4 декабря 1998 г. № 1441 (в ред. от 10 апреля 2002 г.) «Об утверждении правил государственного учета показателей состояния безопасности

дорожного движения по протяженности, техническому состоянию автомобильных дорог Российской Федерации и наличию на них объектов сервиса, по количеству трамваев и троллейбусов»;
постановление Правительства России от 5 ноября 1995 г. № 1113 (в ред. от 10 апреля 2002 г.) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»;
постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 1998 г. № 1302 «О Федеральной антитеррористической комиссии»;
постановление Правительства России от 15 сентября 1999 г. № 1040 «О мерах по противодействию терроризму»;
постановление Совета Министров РСФСР от 5 марта 1969 г. № 129 «Об утверждении правил по охране автомобильных дорог и дорожных сооружений»;
постановление Госстандарта России от 23 октября 1996 г. № 19 «О системе сертификации морских гражданских судов»;
постановление Госгортехнадзора России от 12 сентября 1998 г. № 73 «Правила устройства и безопасной эксплуатации магистральных трубопроводов для транспортировки жидкого аммиака (ПБ 08-258-98)»;
приказ Минтранса России от 12 октября 1995 г. № ДВ-110 «О введении в действие правил государственной регистрации гражданских воздушных судов»;
приказ Минтранса России от 12 октября 1995 г. № ДВ-110 «О введении в действие правил государственной регистрации гражданских воздушных судов»;
приказ Минтранса России от 21 ноября 1995 г. № 102 «Руководство по производству досмотра пассажиров, членов экипажей гражданских воздушных судов, обслуживающего персонала, ручной клади, багажа, грузов, почты и бортовых запасов»;

<p>приказ Минтранса России от 5 января 2001 г. «О первоочередных мерах по обеспечению работ по сертификации в области гражданской авиации»;</p>
<p>приказ Минтранса РФ от 17 мая 2001 г. № 88 «О системе сертификации в гражданской авиации Российской Федерации» (вместе с Положением о системе сертификации в гражданской авиации Российской Федерации, Положением о знаках соответствия);</p>
<p>приказ Минтранса России от 31 марта 2002 г. № 136/42/51 «Об утверждении Федеральных авиационных правил полетов в воздушном пространстве Российской Федерации»;</p>
<p>приказ Минтранса России от 7 октября 2002 г. № 126 «Об утверждении федеральных авиационных правил “Сертификационные требования к организациям, осуществляющим контроль качества авиационных топлив, масел, смазок и специальных жидкостей, заправляемых в воздушные суда”»;</p>
<p>приказ Минтранса России от 26 июля 1994 г. № 63 (в ред. от 26.11.2002) «О мерах по повышению безопасности мореплавания»;</p>
<p>приказ Минтранса России от 16 августа 1994 г. № 69 «О введении в действие «Положения о классификации, расследовании и учете транспортных происшествий на внутренних судоходных путях Российской Федерации»;</p>
<p>приказ Минтранса России от 12 февраля 1999 г. № 6 «О нормативных актах по вопросам безопасности мореплавания и радиосвязи»;</p>
<p>приказ Минтранса России от 8 августа 1995 г. № 73 «Об утверждении правил перевозки опасных грузов автомобильным транспортом»;</p>
<p>приказ Минтранса России от 9 марта 1995 г. № 27 «Положение об обеспечении безопасности дорожного движения в предприятиях, учреждениях, организациях, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов»;</p>

приказ МВД России № 105, МПС РФ № 6Ц от 31 января 2000 г. «Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов милиции и членов поездных бригад в поездах дальнего и местного сообщений»;

приказ Минобороны России, МВД России, МЧС России, Минсвязи России, ГТК России, ФСБ России, Федеральной службы налоговой полиции России, ФПС России и Центрального совета Российской оборонной спортивно-технической организации от 26 февраля 2002 г. № 96/144/77/18/185/97/51/108/24 «Об утверждении Порядка взаимодействия органов безопасности полетов государственной авиации в Российской Федерации»;

приказ Генпрокуратуры России от 31 марта 1998 г. № 19 «Об улучшении организации работы транспортных прокуратур и повышении эффективности их деятельности»;

приказ МПС России от 18 июня 2003 г. № 26 «Об утверждении правил эксплуатации и обслуживания железнодорожных путей необщего пользования»;

приказ МПС России от 8 января 1994 г. № Щ (ред. от 17.10.2000 г.) «О мерах по обеспечению безопасности движения на железнодорожном транспорте»;

приказ МПС России от 26 мая 2000 г. № ЦРБ-757 (ред. от 03.07.2001 г.) «Инструкция по сигнализации на железных дорогах РФ»;

приказ МПС России от 13 декабря 1995г. № ЦРБ-353 «Инструкция по реализации аварийно-спасательных работ на железных дорогах Российской Федерации»;

приказ МПС России и МВД России от 3 августа 1998 г. № 17Ц/431 «О совместных мероприятиях МПС России и МВД России по обеспечению правопорядка на федеральном железнодорожном транспорте на 1998–2000 годы»;

приказ Министерства морского флота СССР № 118 от 29 декабря 1989 г. «Об утверждении Положения о порядке классификации, расследования и учета аварийных случаев с судами (ПРАС-90)»;

<p>приказ Федеральной авиационной службы РФ от 1 декабря 1998 г. № 345 «О введении в действие Положения о порядке выдачи и продления сертификатов летной годности на экземпляр воздушного судна гражданской авиации»;</p>
<p>приказ Федеральной авиационной службы России от 18 сентября 1996 г. № 58 «О дополнительных мерах по повышению безопасности полетов»;</p>
<p>приказ Департамента морского транспорта Минтранса России от 27 декабря 1995 г. № 64 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности мореплавания»;</p>
<p>Распоряжение Минтранса России от 13 февраля 2001 г. № НА-51-р «Об организации работ по сертификации в области гражданской авиации»;</p>
<p>Распоряжение Минтранса России от 30 октября 2001 г. № НА-388-р «О мерах по повышению безопасности полетов при управлении воздушным движением»;</p>
<p>Распоряжение Минтранса России от 13 июля 2001 г. № НА-270-р «О дополнительных мерах по соблюдению требований безопасности полетов при выполнении чартерных грузовых авиаперевозок из аэропортов Турции»;</p>
<p>Распоряжение Минтранса России от 18 июля 2001 г. № НА-281-р «О неотложных мерах по повышению безопасности полетов в гражданской авиации Российской Федерации»;</p>
<p>Распоряжение Минтранса России от 1 октября 2001 г. № ВР-87-р «О мерах по противодействию терроризму»;</p>
<p>Указание МПС России от 13 февраля 1995 г. №Г-115У «О вводе в действие Инструктивно-методических указаний о служебном расследовании дорожно-транспортных происшествий на железнодорожных переездах»;</p>
<p>Указание МПС России от 10 декабря 1997 г. № Г-1414-у «Инструкция о служебном расследовании столкновений транспортных средств с подвижным составом, совершаемых водителями на железнодорожных переездах МПС России»;</p>

<p>Указание МПС России от 2 февраля 2001 г. № Г-143у «Об усилении в 2001 году работы в сфере антитеррористической деятельности»;</p>
<p>Указание МПС России от 3 мая 2001 г., № Е-8895у «О дополнительных мерах по предотвращению террористических актов на объектах железнодорожного транспорта»;</p>
<p>Указание МПС России от 21 февраля 2002 г. № Г-142у «Об усилении в 2002 году работы в сфере антитеррористической деятельности»;</p>
<p>Указание МВД, ФСБ и МПС России от 8 апреля 2002 г. № 1/9/46у «О мерах по предупреждению актов терроризма, недопущению незаконного вмешательства посторонних лиц в работу федерального железнодорожного транспорта»;</p>
<p>Методика расследования транспортных происшествий на внутренних судоходных путях Российской Федерации (утв. начальником Госречсудинспекции России от 14 января 1998 г.);</p>
<p>Методическое руководство по организации проверки деятельности судовладельческих предприятий, организаций и частных судовладельцев по вопросам обеспечения безопасности судоходства на внутренних водных путях Российской Федерации (утв. Государственной речной судоходной инспекцией Минтранса России от 22 января 1999 г.);</p>
<p>Письмо Департамента морского транспорта Минтранса России от 31 декабря 1992 г. № СМ-37/2222 «Об утверждении Инструкции по применению положения о порядке классификации, расследования и учета аварийных случаев с судами (ИПРАС-92)»;</p>
<p>Телеграмма МПС России от 22 марта 2002 г. № Г-305 1;</p>
<p>Телеграмма МПС России от 27 марта 2001 г. № Е-3012</p>

К источникам права в области обеспечения транспортной безопасности относятся и правовые обычаи, например, обычаи морских торговых портов. Их нарушение влечет за собой юридическую ответственность.

Другим источником права в области транспортной безопасности является нормативный договор. Так, Федеральным законом от 6 января 1999 г. Россия присоединилась к Международной конвенции об унификации некоторых правил, касающихся ареста морских судов, а Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. – к Международной конвенции о морских залогах и ипотеках 1993 г.

Необходимо также учитывать постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, которые обеспечивают единообразие судебной практики и дают руководящие разъяснения судам по вопросам применения законодательства в области обеспечения транспортной безопасности при рассмотрении судебных споров.

Отдельно следует выделить различные национальные программы, стратегии, концепции и доктрины в области обеспечения транспортной безопасности:

Концепция национальной безопасности России (утв. Указом Президента России от 17 декабря 1997 г. № 1300; в ред. Указа Президента России от 10 января 2000 г. № 24);
Военная доктрина России (утв. Указом Президента России от 21 апреля 2000 г. № 706);
Экологическая доктрина России (утв. Распоряжением Правительства России от 31 августа 2002 г. № 1225-р);
Концепция внешней политики России (утв. Указом Президента РФ от 28 июня 2000 г.);
Транспортная стратегия России на период до 2020 года (утв. приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45)

Список перечисленных нормативно-правовых актов не является исчерпывающим, однако дает представления о том, каким образом в настоящее время регулируются отношения в области обеспечения транспортной безопасности в определенной сфере. Однако, как видно из этого списка, специали-

зированной нормативно-правового акта в области обеспечения транспортной безопасности на данный момент не существует.

Кроме того, в действующем законодательстве не определена задача обеспечения устойчивой работы транспортной системы. Непосредственно антитеррористическую безопасность регулируют международные договоры Российской Федерации, международные нормативные правовые акты, а также Уголовный кодекс РФ и Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ (ред. от 07.03.2005) «О борьбе с терроризмом»¹⁹⁰. Однако действующее антитеррористическое законодательство не решает проблему обеспечения этого подвида безопасности на транспорте. Не определены субъекты обеспечения транспортной безопасности, не разграничены пределы ответственности государства и хозяйствующих субъектов. Не решены многие другие задачи противодействия угрозе терроризма на транспорте.

Кое-что, конечно, в этом направлении уже делается. Разработан, в частности, проект Федерального закона «О защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства», в Государственную Думу РФ внесен законопроект «О транспортной безопасности, принят ряд межведомственных и ведомственных нормативных правовых актов. Идет работа по конкретизации и корректировке норм Федерального закона «О борьбе с терроризмом».

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» федеральные органы исполнительной власти участвуют в борьбе с терроризмом в пределах своей компетенции, установленной федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Однако такие, ранее самостоятельные, субъекты этой деятельности, как МПС России, Минтранс России и Федеральная служба геодезии и картографии России, в результате административной реформы объединены в единое Министерство транспорта РФ. Следовательно, требуется и нормативная консолидация их компетенции в

¹⁹⁰ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.

этой сфере. Кроме того, подлежит изменению Перечень федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности, утвержденный постановлением Правительства РФ от 22 июня 1999 г. № 660¹⁹¹.

В настоящее время система субъектов противодействия терроризму на транспорте, с одной стороны, получила необходимую интеграцию, что, безусловно, положительно. С другой стороны, она лишилась ряда очевидных преимуществ. Например, согласно Федеральному закону от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ (ред. от 07.03.2005) «О борьбе с терроризмом» в случае ликвидации, реорганизации или переименования перечисленных в ст. 6 федеральных органов исполнительной власти их функции в области борьбы с терроризмом переходят к правопреемникам¹⁹². Таким образом, правопреемником МПС России является Федеральное агентство железнодорожного транспорта РФ с численностью работников центрального аппарата 155 единиц и работников территориальных органов – 245 единиц. Правда, основная часть нагрузки легла на Федеральную службу по надзору в сфере транспорта РФ, в центральном аппарате которой работают 310 человек, а на местах – 6574. Но это не меняет ситуацию в лучшую сторону.

В то же время ОАО «РЖД», являясь хозяйствующим субъектом, по смыслу ст. 9 Закона должно лишь оказывать содействие органам, осуществляющим борьбу с терроризмом. Как представляется, в сфере противодействия терроризму оно разделяет с государством социальную ответственность перед обществом. Совместное инвестирование в транспортную безопасность финансовых средств государства и коммерческих

¹⁹¹ См.: *Кокорев И.Г.* Система транспортной безопасности – составная часть «Транспортной стратегии России» / Нормативные правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности. М.: Научный эксперт, 2004. С. 26.

¹⁹² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.

структур может служить эффективной формой государственно-частного партнерства¹⁹³.

Необходимо уделять должное внимание не только антитеррористической безопасности, но и технологической. Безопасность инфраструктуры и путей сообщения регулируется Воздушным кодексом РФ, Кодексом торгового мореплавания, Кодексом внутреннего водного транспорта, Федеральными законами «О безопасности дорожного движения», «О железнодорожном транспорте», Уголовным кодексом РФ (УК РФ) и Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ). Воздушный кодекс РФ, принятый в 1997 г., фактически был первой попыткой перестроить систему государственного регулирования в авиации для новых экономических условий, но спустя 10 лет он уже не в полной мере соответствует современным требованиям и общепризнанной практике, а в некоторых моментах даже противоречит им. Вопросы безопасности в Воздушном кодексе РФ отражены крайне скудно. УК РФ и КоАП РФ устанавливают ответственность за повреждение, уничтожение и иные противозаконные действия в отношении транспортных объектов. Однако следует заметить, что эти меры малоэффективны, так как ответственность явно мала и зачастую не соответствует масштабам и характеру правонарушения (преступления). Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» явно устарел и ограничен вопросами безопасности движения автомобильного транспорта. Федеральный закон «О железнодорожном транспорте» направлен в основном не на освещение вопросов безопасности, а содержит достаточно общие положения, требующие некоторой корректировки.

Важно помнить, что от уровня обеспеченности транспортной безопасности в стране зависит состояние экономики в целом. Привлечение инвестиций в транспортную отрасль возможно лишь при определенных правовых и экономических гарантиях. Соответственно, высокий уровень безопасности транспорта и должное нормативно-правовое регулирование

¹⁹³ См.: *Кокорев И.Г.* Указ. соч. С. 27.

означают его высокую инвестиционную привлекательность и экономическую эффективность, и наоборот. Отношения в области защиты экономических интересов в транспортной системе регулируются международными договорами Российской Федерации, Кодексами торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта, Уставом железнодорожного транспорта РФ. Но стоит обратить внимание на то, что законодатель не полностью отразил в текстах действующих нормативно-правовых актов всю специфику защиты экономических интересов именно в транспортном комплексе.

Одним из наиболее важных вопросов в области обеспечения транспортной безопасности является вопрос разделения и координации компетенций между федеральными органами исполнительной власти, как уже было ранее показано. Действующее законодательство не уделяет должного внимания этой проблеме. Хотя вопросы разделения компетенции отражены в Федеральном законе «О борьбе с терроризмом», Воздушном кодексе РФ, Кодексе торгового мореплавания, Кодексе внутреннего водного транспорта, Федеральных законах «О безопасности дорожного движения», «О железнодорожном транспорте» и в некоторых других нормативных актах. Однако именно в этом вопросе ощущается острая необходимость принятия единого нормативно-правового акта, который бы разграничил компетенцию, с одной стороны, государственных органов между собой, а с другой, разделил бы полномочия в области обеспечения транспортной безопасности хозяйствующих субъектов и государства. Особое внимание стоит уделить распределению полномочий федеральных органов исполнительной власти между собой, определению полномочий их территориальных органов и порядку взаимодействия с региональными властями. Помимо этого нужно четко установить права, обязанности и ответственность хозяйствующих субъектов в области обеспечения транспортной безопасности, а также предоставить возможность делегирования им части властных полномочий в случае необходимости.

Следует акцентировать внимание на взаимодействии органов силовых ведомств и хозяйствующих субъектов непосред-

ственно в моменты возникновения кризисных ситуаций, на выработку совместных превентивных мер, планов готовности. Нужно дать законодательно закреплённую возможность любому хозяйствующему субъекту организовывать собственное расследование кризисных ситуаций, а также предоставить ему право совместно с силовыми структурами участвовать в расследовании происшествий.

Представляется, что эти и другие «узкие места» и пробелы правового регулирования в сфере обеспечения транспортной безопасности должны быть устранены и восполнены не только предложенными выше мерами, но и принятием Федерального закона «О транспортной безопасности» и конкретизирующими его ведомственными правовыми актами. Это позволит сформировать правовые и организационные основы противодействия незаконным актам, угрожающим безопасности транспорта, унифицировать нормы, регулирующие вопросы транспортной безопасности для различных видов транспорта, привести российское законодательство в этой сфере в соответствие с международными обязательствами России¹⁹⁴. С принятием единого закона и особенно в связи с его содержанием возможно будет обойтись без тиражирования законодательных актов с одинаковой сущностью по всем видам транспорта. Хотя данный вопрос с юридической точки зрения имеет вполне эффективные альтернативные решения.

5.2. Специфика нормативно-правового регулирования в области различных видов транспорта

Несмотря на то, что законодательный массив регулирования безопасности на транспорте нуждается в комплексном обновлении, необходимо выделить на данном этапе основной ряд проблем, требующий пристального внимания и первоочередного регулирования. Сгруппировать же подобный обзор представляется целесообразным по видам транспорта.

Воздушный транспорт. В действующих нормативно-правовых актах в сфере транспорта содержатся нормы об авиацион-

¹⁹⁴ См.: Кожурев И.Г. Указ. соч. С. 27.

ной безопасности, но не устранены коллизии и противоречия в транспортном законодательстве. Так, ст. 83 Воздушного кодекса РФ определяет авиационную безопасность как состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации. Однако представляется, что такое определение не в полной мере отражает суть понятия «авиационная безопасность». Во-первых, используется односторонний подход к угрозам авиационной безопасности, акцент сделан на антитеррористическую угрозу, во-вторых, из определения не ясно, какой именно деятельности в области авиации требуется защита от актов незаконного вмешательства. Наряду с понятием «авиационная безопасность» в законодательстве и в нормативной правовой сфере используется и такое понятие, как «безопасность воздушного полета». Возникает вопрос: тождественны ли эти понятия, а если различаются, то чем?

Различия же, как видится, очевидны. Понятие «безопасность» в применении к гражданской авиации чрезвычайно объемно и делится на две составляющие: безопасность полетов и авиационную безопасность. Первая зависит в основном от персонала авиакомпаний — людей, которые управляют самолетами, ремонтируют и обслуживают их на земле. Она зависит от множества факторов — от психологических качеств и состояния пилота до качества любой конечной детали конструкции машины¹⁹⁵.

А вот авиационная безопасность — это непосредственно защита деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в полеты, что означает, как минимум, обеспечение общественного порядка во время полета и, как максимум, возможность и подготовленность экипажа к экстренным ситуациям, таким, как захват судна, непредвиденные неисправности¹⁹⁶.

¹⁹⁵ См.: Летать самолетами или спать кроватями? // Официальный сайт АвиаПорт.Новости, 19.09.2002: <<http://www.aviaport.ru/news/2002/09/19/36418.html>.

¹⁹⁶ См. там же.

Очевидно, что нормативно-правовую базу следует привести к единообразному употреблению терминов, предварительно разъяснив, что понимать под каждым из них.

В настоящее время в области обеспечения авиационной безопасности на государственном уровне определена Стратегия развития гражданской авиационной техники России на 2002–2010 гг. и на период до 2015 г.¹⁹⁷, разработаны меры по ее осуществлению, разработана подпрограмма «Гражданская авиация» в рамках Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России» (2002–2010 годы)¹⁹⁸. Приняты основополагающие документы в области развития гражданской авиации, такие, как «Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года» (утв. Президентом РФ 03.03.2001 № ПР-241)¹⁹⁹, Концепция развития гражданской авиационной деятельности Российской Федерации (одобрена на заседании Правительства РФ от 07.12.2000. Протокол № 41)²⁰⁰, Концеп-

¹⁹⁷ Федеральная целевая программа «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года» имеет следующие цели: обеспечение предприятиями отечественной авиационной промышленности производства гражданской авиационной техники для удовлетворения спроса на нее на внутреннем и внешнем рынках; переоснащение парка воздушных судов для обеспечения пассажирских и грузовых перевозок и авиационных работ; поддержка и развитие научно-технического и производственного потенциала отечественной авиационной промышленности.

¹⁹⁸ Подпрограмма «Гражданская авиация» имеет следующие цели: обеспечение конституционных прав граждан России на свободу передвижения, возвращение отечественному воздушному транспорту статуса транспорта общего пользования, создание условий для развития отечественного авиатранспортного рынка путем эффективного и качественного удовлетворения спроса населения и хозяйствующих субъектов на авиационные перевозки и работы. К важным целям Подпрограммы относится также снижение транспортной составляющей в цене товаров, оптимизация авиационных тарифов и эксплуатационных затрат.

¹⁹⁹ Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 г. определяют главные цели, основные принципы и приоритетные направления деятельности Российской Федерации в области изучения, освоения и использования воздушного пространства.

ция модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 22.02.2000 № 144)²⁰¹, одобрена Транспортная стратегия РФ на период до 2020 г. (утв. приказом Министерства транспорта РФ от 12 мая 2005 г. № 45).

В рамках законодательного обеспечения «в части авиационной безопасности в Государственной Думе рассматриваются законопроекты «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними²⁰²» и «О защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства²⁰³».

Проект Федерального закона № 360850-3 «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» призван обеспечить реализацию приоритетных задач по защите прав собственности, развитие ипотеки и гармонизацию российского законодательства с нормами ВТО.

Проект Федерального закона «О защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства»

²⁰⁰ Концепция развития гражданской авиационной деятельности в Российской Федерации определяет основные цели, задачи и принципы государственного регулирования деятельности гражданской авиации Российской Федерации. Она призвана определить роль государства и границы его вмешательства в процессы регулирования этой деятельности без нарушения принципов рыночной экономики.

²⁰¹ Концепция модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации представляет собой систему взглядов на развитие этой системы в ближайшем будущем и в отдаленной перспективе. Она направлена на повышение эффективности функционирования Единой системы, создание условий для ее динамичного развития, а также обеспечение совместимости с мировой авиационной инфраструктурой.

²⁰² См.: Проект Федерального закона № 360850-3 «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними». Внесен Правительством РФ. Принят постановлением Государственной Думы № 468-IV ГД в первом чтении 28 апреля 2004 г.

²⁰³ См.: Проект Федерального закона «О защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства». Разработан центром законодательной поддержки промышленности в 2002 г. В Государственную Думу законопроект не был внесен. С 2002 г. работа над проектом не велась.

определяет правовые, организационные и экономические основы обеспечения защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и направлен на установление системы мер по предупреждению и пресечению актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. Субъектами правового регулирования являются федеральные органы исполнительной власти, а также субъекты гражданской авиации, которыми признаются физические или юридические лица, имеющие лицензию или сертификат (свидетельство) на осуществление деятельности в области гражданской авиации²⁰⁴.

Проект закона должен стать одним из составных элементов системы законодательства о транспортной безопасности, основу которой должен составить Федеральный закон «О транспортной безопасности», определяющий общие принципы обеспечения безопасности на транспорте²⁰⁵.

Законодательство Российской Федерации в области воздушного транспорта требует приведения его в соответствие со стандартами и рекомендациями Международной организации гражданской авиации (ИКАО) в сфере обеспечения авиационной безопасности и защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. Гармонизация национального российского законодательства в соответствии с международными нормами возможна по нескольким направлениям.

Прежде всего в соответствии с Конвенцией «О борьбе с незаконным захватом воздушных судов» необходимо на законодательном уровне закрепить правовое положение служб авиационной безопасности в части проведения ими мероприятий, направленных на борьбу с незаконным захватом воздушных судов.

На современном этапе не выработаны меры реагирования государства и авиаперевозчиков, касающиеся недисциплини-

²⁰⁴ См.: Сулакшин С.С. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства».

²⁰⁵ См. там же.

рованных или нарушающих порядок на борту воздушного судна пассажиров, и, следовательно, в соответствии с письмом Генерального секретаря ИКАО от 14 апреля 2001 г. и рекомендуемым ИКАО и ИАТА Типовым проектом раздела национального воздушного законодательства, посвященного совершаемым на борту воздушного судна недисциплинированными пассажирами правонарушениями, необходимо закрепить порядок применения соответствующих мер по отношению к таким пассажирам. Кроме того, не нашли своего отражения в российском законодательстве вопросы оказания правовой помощи в связи с процессуальными действиями, предпринятыми в отношении преступления, и других актов, совершенных на борту воздушного судна. Необходимо также, в соответствии с Токийской конвенцией, определить юрисдикцию Российской Федерации в отношении преступлений, совершаемых на борту иностранного воздушного судна, и иных актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Представляется целесообразным исходя из рекомендаций и стандартов ИКАО определить полномочия соответствующих служб в области обеспечения авиационной безопасности на борту воздушного судна, полномочия членов экипажа (командира воздушного судна) в отношении лиц, совершающих (в том числе и на борту воздушного судна) преступления и иные акты незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. Вопросы гармонизации российского законодательства, в соответствии со стандартами и рекомендациями ИКАО, имеют большое значение, особенно в свете планируемой проверки российских аэропортов экспертами ИКАО. Особый блок вопросов, требующих законодательного отражения в специальном нормативном правовом акте, составляют вопросы определения правового статуса и функций служб авиационной безопасности, разграничения их полномочий с государственными органами, осуществляющими деятельность в аэропорту.

На основе действующего законодательства службы авиационной безопасности обеспечивают выполнение норм, правил и процедур по защите гражданской авиации от актов незакон-

ного вмешательства. В соответствии с ч. 2 ст. 83 Воздушного кодекса РФ и Федеральными авиационными правилами «Требования авиационной безопасности к аэропортам» (утв. приказом Минтранса России от 28 ноября 2005 г. № 142) авиационная безопасность обеспечивается службами авиационной безопасности (САБ)²⁰⁶ аэродромов или аэропортов, подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта РФ, органами внутренних дел, службами авиационной безопасности эксплуатантов (авиационных предприятий), а также специально уполномоченными органами, наделенными этим правом федеральными законами. При этом службы авиационной безопасности аэродромов или аэропортов и службы авиационной безопасности эксплуатантов (авиационных предприятий) являются службами с особыми уставными задачами²⁰⁷. Более подробно статус служб авиационной безопасности на законодательном уровне не определен. Речь идет лишь об их оснащенности и об их сотрудниках. Это вызывает определенные трудности в практической деятельности, в частности, в отношении вопросов получения лицензии на оружие. Отсутствие законодательно закрепленного правового статуса и «особых уставных задач» является серьезным препятствием в практической работе сотрудников служб авиационной безопасности, чьи должностные обязанности не нашли закрепления на законодательном уровне, не установлена ответственность за вмешательство в деятельность сотрудников САБ, нет правовой основы для применения сотрудниками САБ принудительных мер. Проблемой являются также слабая социальная защищенность и низкий уровень оплаты труда сотрудников, исполняющих ответственную работу и обеспечивающих авиационную безопасность. Кроме того, остро встает вопрос проверки морально-психологических и профессиональных качеств сотрудников при устройстве на работу в службы авиа-

²⁰⁶ *Служба авиационной безопасности* — служба с особыми уставными задачами, непосредственно осуществляющая мероприятия по защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в порядке, предусмотренном настоящим федеральным законом.

²⁰⁷ См.: Текст приказа официально опубликован не был.

ционной безопасности в связи с возросшей вероятностью проникновения в указанные структуры лиц с преступными намерениями.

Законопроектом «О защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» предполагается установить правовой статус служб авиационной безопасности, закрепить их функции по обеспечению авиационной безопасности. Предполагается две возможности создания и функционирования службы авиационной безопасности: в форме структурного подразделения авиапредприятия и в форме самостоятельного юридического лица. Причем «особые уставные задачи» и в том и в другом случае находят свое закрепление. В первом случае – в Положении о службе авиационной безопасности авиапредприятия, утверждаемом руководителем авиапредприятия, во втором – в Уставе службы авиационной безопасности (самостоятельного юридического лица). Законодательный уровень закрепления указанных положений не только повышает эффективность их исполнения, но и снимает проблему правового статуса и определения «уставных задач», заполняя существовавший до настоящего времени пробел права. В Положении о службе авиационной безопасности (Уставе САБ – самостоятельного юридического лица) также должны быть закреплены нормы о штатной структуре и численности САБ, порядке приема и увольнения, профессиональных требованиях, условиях аттестации и повышения квалификации, дисциплинарные нормы и порядок финансирования мероприятий по авиационной безопасности. Представляется целесообразным в законопроекте предусмотреть, что при функционировании САБ в качестве структурного подразделения авиапредприятия финансирование деятельности САБ должно осуществляться по отдельной смете, утверждаемой авиапредприятием, а сборы за обеспечение авиационной безопасности должны поступать на отдельный счет и иметь строго целевое назначение, а именно – на мероприятия по осуществлению авиационной безопасности, указанные в законе.

Вопросы повышения профессионального уровня и ответственности сотрудников САБ в законопроекте предполагается решать по двум направлениям: путем повышения уровня социальной защищенности сотрудников (введение обязательного личного страхования, приравнивание сотрудников САБ, осуществляющих сопровождение рейсов, к членам экипажа, повышение ответственности за вмешательство в деятельность сотрудников САБ), а также путем повышения ответственности сотрудников (повышенные требования при приеме на работу, обязательная периодическая аттестация, повышение мер дисциплинарной ответственности).

Большого внимания требуют вопросы разграничения полномочий государственных органов, осуществляющих деятельность в аэропорту, и служб авиационной безопасности. Так, до террористических актов, произошедших летом в 2004 г. на Ту-134 и Ту-154²⁰⁸, охрану порядка в здании аэропорта осуществляло соответствующее линейное отделение милиции, имевшее номинальные полномочия²⁰⁹. Все досмотровые и иные проверочные процедуры выполняла служба безопасности аэропорта, создаваемая в виде частного охранного предприятия и являющаяся коммерческой структурой. Но у службы безопасности отсутствовала законодательно установленная возможность каким-либо образом ограничивать свободу передвижения гражданина, поэтому милиция привлекалась службой безопасности в случаях, когда было необходимо задержать того или иного пассажира. В настоящее время милиция наряду со службами авиационной безопасности участвует в досмотровых процедурах. При этом функции милиции заключаются в присутствии в зоне контроля и досмотра (ранее этого не было), а фактический досмотр производит служба безопасности. Сотрудники милиции не могут досматривать пассажи-

²⁰⁸ См.: Катастрофы Ту-134 и Ту-154. Выводы госкомиссии // Официальный сайт СМИ SakhalinInfo, 15.09.2004: <<http://www.sakhalin.info/news/25318/>>.

²⁰⁹ Эти катастрофы показали отсутствие должного уровня оснащенности объектов аэропортовых комплексов, необходимого контроля и фактическое отсутствие ответственности за ненадлежащее обеспечение безопасности.

ров, не обладая специальными знаниями и навыками в этой области. А на соответствующее обучение у МВД России нет средств, подобные расходы не были предусмотрены в Федеральном законе о бюджете на 2005 г.²¹⁰

Другой проблемой в сфере обеспечения авиационной безопасности является недостаточная охрана периметра аэропортов, что делает возможным попадание посторонних лиц на летное поле и аэропортовые территории. Помимо нехватки необходимого оснащения (а в некоторых аэропортах вдоль периметра отсутствует даже светосигнальное оборудование), серьезным недостатком остается фактическое отсутствие субъектов ответственности за данный участок комплекса.

Предполетный досмотр воздушного судна обеспечивается силами компании-перевозчика, и при загрузке багажа в самолет администрация аэропорта²¹¹ требует присутствия сотрудника авиакомпании. Поэтому ответственность распределяется между сотрудниками перевозчика и самой компании. Получается, что важнейшая функция любого государства — обеспечение безопасности своих граждан, даже после терактов, — на различных этапах осуществляется исключительно самими хозяйствующими субъектами. Это видно на примере столичного аэропорта Домодедово, где безопасность воздушных судов и летного поля обеспечивают сотрудники компании «Ист Лайн»²¹². Но ни у самих хозяйствующих субъектов, ни у их служб безопасности нет достаточных полномочий, чтобы в полной мере обеспечивать надлежащий уровень безопасности. Без сотрудничества с государством, его силовыми структурами эффективность даже самых новых программ и систем бе-

²¹⁰ См.: Жукова А.В. Транспортная безопасность: Проблема взаимодействия силовых и гражданских структур / Научная конференция «Современное состояние военно-гражданских отношений и государственное управление сектором безопасности в России». Секция № 2 «Национальная безопасность: перспективы социального партнерства силовых структур и гражданского общества». 26.11.2004.

²¹¹ *Администрация аэропорта* — органы управления организации, допущенной в установленном порядке к эксплуатации аэропорта.

²¹² См. там же.

зопасности на транспорте не будет достигнута. Необходима выработка совместных планов готовности, в которых, помимо конкретных мер, принимаемых в случае возникновения той или иной кризисной ситуации, будет распределена ответственность за каждым субъектом и при превентивном обеспечении безопасности как для государства, так и для хозяйствующих субъектов. В свою очередь государство в случае необходимости должно выделять в рамках федерального бюджета средства, нужные хозяйствующим субъектам для целей обеспечения безопасности²¹³.

Не стоит игнорировать зарубежный, американский, например, опыт в области обеспечения авиационной безопасности. После 11 сентября 2001 г. Америка акцентировала внимание силовых служб на безопасности авиации. Ранее в США на внутренних рейсах не проводилось даже формального досмотра пассажиров и их багажа. Теперь безопасность в аэропортах обеспечивают совместно служба безопасности аэропорта, полиция штата, подразделения ФБР и ЦРУ. Разделены и состыкованы «фланги» участков ответственности и полномочий для того, чтобы полномочия не дублировались, а ответственность была строго адресной. Субъекты взаимодействуют друг с другом, отлажены схемы быстрого реагирования на внештатные ситуации, ведется активный сбор и обмен информацией. Ужесточились требования к персоналу, проводятся превентивные проверки несколькими ведомствами и гражданскими структурами кандидата на замещаемую должность. С периодичностью в месяц-два проходят совместные учения гражданских и силовых служб, их обучение, повышение квалификации и совместные конференции, что способствует налаживанию более тесного сотрудничества. Показательно, что после 11 сентября не зафиксировано ни одного случая актов незаконного вмешательства в деятельность транспортного авиационного комплекса²¹⁴.

В целом перед разработчиками законопроекта стоит задача усиления ответственности государства и его институтов за

²¹³ См.: Жукова А.В. Указ. соч.

²¹⁴ См. там же.

обеспечение авиационной безопасности. В связи с этим в законопроекте предполагается закрепить понятие «система защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства». Такая система включает федеральные органы исполнительной власти, специально уполномоченный орган в области гражданской авиации, службы авиационной безопасности и авиапредприятия. Четко закрепляются полномочия государственных органов в вопросах авиационной безопасности, исключая возможность пересечения компетенции.

С целью координации деятельности государственных органов, служб авиационной безопасности авиакомпаний проектом закона предусматривается создание Межведомственной комиссии по авиационной безопасности, в которую будут входить представители МИДа России, Минобороны России, Федеральной таможенной службы (ФТС России), МВД России, ФСБ России, Службы внешней разведки РФ (федеральная служба) (СВР России), Федеральной службы охраны (федеральная служба) (ФСО России). Указанная комиссия возглавляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения авиационной безопасности.

Включение в систему служб авиационной безопасности наряду с государственными органами существенно повышает правовой статус САБ, а возложение на службы авиационной безопасности ответственности за обеспечение авиационной безопасности на территории аэропорта и на борту воздушного судна создает правовые основы для реализации принципа единоответствия, исключая коллизии полномочий и ответственности. Служба авиационной безопасности является основным и координирующим органом в пределах аэропорта по всем вопросам авиационной безопасности, ответственность за обеспечение авиационной безопасности возлагается на начальника САБ.

Предлагаемый проект Федерального закона «О защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» должен способствовать как закреплению сложившейся и достаточно четко функционирующей системы авиа-

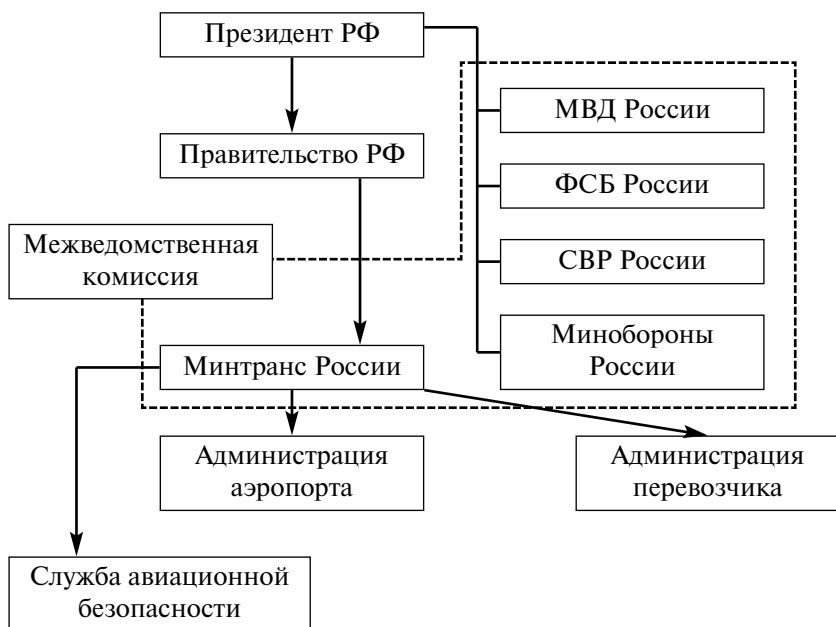


Рис. 12. Система защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства

ционной безопасности, так и создать условия для ее эффективного и адекватного современным условиям развития. При этом учитываются международный опыт и российская специфика. Нормы проекта закона разрабатываются с учетом требований международных обязательств Российской Федерации, в том числе в соответствии со стандартами и рекомендациями ИКАО. Это будет способствовать гармонизации российского законодательства в соответствии с международными нормами и стандартами, облегчит сотрудничество российских и иностранных организаций и государственных органов по вопросам авиационной безопасности. Законопроект призван систематизировать нормы по вопросам авиационной безопасности, содержащиеся в действующих законодательных актах, зафиксировать сложившиеся отношения на законодательном уровне, создать условия для стабильного перспективного развития отношений в сфере обеспечения авиационной безопасности,

т. е. он должен объединить правовые нормы, регулирующие вопросы обеспечения авиационной безопасности, в единый институт законодательства.

Таким образом, этот проект устранил многие пробелы и противоречия в действующем законодательстве в данной сфере, дополнит устаревшие нормы Воздушного кодекса РФ, конкретизирует нормы законодательства о борьбе с терроризмом применительно к отрасли гражданской авиации и с учетом ее специфики. С помощью отсылочных норм в законопроекте конкретизируются виды ответственности за совершение незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, легализируется в российском законодательстве давно устоявшийся международный термин «акты незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации», под которыми понимаются преступления и иные правонарушения, если они выражаются в совершении, а также в попытке совершения или соучастии в совершении (или попытке совершения) следующих деяний²¹⁵:

- совершение акта насилия в отношении лица, находящегося на борту воздушного судна в полете, если такой акт может угрожать безопасности воздушного судна;
- разрушение воздушного судна, находящегося в эксплуатации, или причинение этому воздушному судну повреждения, которое выводит его из строя или может угрожать его безопасности в полете;
- размещение или совершение действий по размещению на воздушном судне, находящемся в эксплуатации, каким бы то ни было способом устройств или веществ, которые могут разрушить такое воздушное судно или причинить ему повреждение, которое выводит его из строя, или причинить ему повреждение, которое может угрожать его безопасности в полете;

²¹⁵ Проект Федерального закона «О защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» разработан центром законодательной поддержки промышленности в 2002 г. В Государственную Думу законопроект не был внесен. С 2002 г. работа над проектом не велась.

- разрушение или повреждение аэронавигационного оборудования, объектов аэропорта или вмешательство в их эксплуатацию, если любой такой акт может угрожать безопасности воздушных судов в полете, безопасному функционированию аэропорта и объектов Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, или сообщение заведомо ложных сведений, создающих угрозу безопасности воздушного судна в полете, безопасному функционированию аэропорта и объектов Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации;
- незаконное и преднамеренное использование любого устройства, вещества или оружия: для совершения насилия, связанного с причинением (или угрозой причинения) вреда жизни или здоровью любого лица в аэропорту, обслуживающему гражданскую авиацию; для разрушения или серьезного повреждения оборудования и сооружений аэропорта, обслуживающих гражданскую авиацию, либо расположенных в аэропорту воздушных судов, не находящихся в эксплуатации, либо для нарушения работы служб аэропорта, если любой такой акт угрожает или может угрожать безопасности в этом аэропорту.

Проект Федерального закона «О защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» предусматривает создание Единой системы защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, в которую наряду с федеральными органами исполнительной власти должны входить и субъекты гражданской авиации. Устанавливается разграничение полномочий и ответственности в рамках этой системы, законодательное закрепление приобретает статус служб авиационной безопасности субъектов гражданской авиации, предусмотренных Воздушным кодексом РФ. Законопроект содержит нормы, устанавливающие обязанности администраций субъектов гражданской авиации по финансированию и материально-техническому обеспечению мероприятий по авиационной безопасности и служб авиационной безо-

пасности. Упорядочивается система распределения аэропортовых сборов за обеспечение авиационной безопасности, создается прозрачный механизм финансирования указанных средств на обеспечение авиационной безопасности под контролем специально уполномоченного органа по авиационной безопасности. Устанавливаются дополнительные социальные гарантии сотрудникам служб авиационной безопасности, а также дополнительные требования к авиационному персоналу в целях повышения авиационной безопасности²¹⁶.

Таким образом, принятие законопроекта позволит повысить эффективность защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, создать условия для перспективного развития российской гражданской авиации и улучшения качества предоставляемых ею услуг, соответствия российской авиации международным стандартам.

Автомобильный транспорт и дорожное хозяйство. В области автомобильного транспорта и его нормативно-правового регулирования следует прежде всего разграничивать два вида безопасности: безопасность дорожного движения и безопасность автомобильного транспорта. И если по первому виду безопасности действует хоть устаревший, но специализированный Закон «О безопасности дорожного движения», то в отношении безопасности автомобильного транспорта налицо законодательный и нормативный пробел²¹⁷.

Автомобильный транспорт является самым нормативно не урегулированным видом транспорта. Действующие нормативно-правовые акты либо устарели, либо не отвечают потребностям и современным реалиям. Многие проблемы автомобильного транспорта обусловлены этой неупорядоченностью и отсутствием единого выработанного подхода к нормативно-правовому регулированию на автомобильном транспорте. Деятельность автомобильной отрасли регулируется устаревшими нормативными актами, инструкциями и положениями не су-

²¹⁶ См.: Сулакшин С.С. Указ. соч.

²¹⁷ См.: Россинский Б.В. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» с практическим комментарием. М.: Право и закон, 1997.

ществующих в настоящее время органов власти, которые были введены в действие в лучшем случае в 80–90-е годы XX в²¹⁸. В области безопасности автомобильного транспорта отсутствуют единые стандарты и требования к транспортным средствам, инфраструктуре.

Если рассматривать транспортную безопасность как экономическую категорию, то следует обратить внимание на несовершенство законодательства по отрасли в целом. В области автомобильных перевозок до сих пор действует Устав автомобильного транспорта РСФСР, который был принят в 1969 г. Несмотря на универсальность и комплексность указанного акта, его положения устарели как с точки зрения концепции правового регулирования, так и с точки зрения юридических формулировок. Кроме того, Устав не охватывает блока административно-управленческих отношений, в том числе вопросов надзора и контроля за автотранспортом. Большинство положений Устава не отвечают принципам рыночной экономики, более того, некоторые положения прямо противоречат иным, принятым позже, нормативно-правовым актам. Основное назначение Устава — регулирование коммерческой деятельности автомобильного транспорта в рыночных условиях²¹⁹. Отсутствие должного нормативного регулирования отдельных вопросов, связанного с перевозками, в том числе и с международными, сказывается на общей конкурентоспособности российских предпринимателей, занимающихся перевозками.

На сегодняшний день в области международных перевозок можно отметить на законодательном уровне лишь Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных

²¹⁸ См.: Сборник руководящих материалов по обеспечению безопасности движения и лицензированию автотранспортных средств независимо от форм собственности и принадлежности / Саратовское областное отделение Российской транспортной инспекции. Саратов, 1997.

²¹⁹ См.: Автотранспортный комплекс и экологическая безопасность: Моск. гор. науч.-практ. конф.: Сб./ Редкол.: В.Б.Зотов и др. М.: Прима-Пресс-М, 1997.

перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»²²⁰, а также несколько принятых во исполнение данного Закона постановлений Правительства России. Однако даже взятые в комплексе все эти нормативные акты не в полной мере отражают вопросы функционирования автотранспорта или осуществления международных перевозок. Здесь не урегулированы вопросы, связанные с требованиями к самим транспортным средствам, не регламентированы требования к автотранспортному средству как к источнику повышенной опасности, не в полной мере закреплены жесткие требования к отдельным видам перевозок, например, к перевозкам опасных грузов.

Что касается вопросов безопасности дорожного движения, то помимо Федерального закона РФ от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»²²¹ они регулируются утвержденными Правилами дорожного движения. Но и в этой сфере и законодательное, и нормативное регулирования явно недостаточны и требуют скорейшего решения, особенно, если учитывать тот факт, что Российская Федерация выходит на первое место в мире по количеству дорожно-транспортных происшествий в год²²². Оптимальным вариантом было бы принятие комплексного единого нормативного акта в данной сфере, так как внесение изменений и дополнений в существующие нормативные правовые акты будет неэффективным.

Определенный объем проблем, связанных с безопасностью дорожного движения, лежит в плоскости технического обеспечения²²³. Более 60% автомобильных дорог, на которые при-

²²⁰ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3805.

²²¹ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

²²² См.: Системный анализ дорожного движения и дорожно-транспортных происшествий: Сб. науч. тр./ Моск. автомоб.-дор. ин-т; Редкол.: В.А. Илларионов (отв. ред.) и др. М.: МАДИ, 2001.

²²³ См.: Сулакшин С.С. О законодательной инициативе – Дорожном кодексе Российской Федерации / О законодательной инициативе – Дорожном кодексе Российской Федерации. Вып. 4 (11). М.: Научный Эксперт, 2005. С. 16.

ходится 50% интенсивности перевозок, находятся сегодня в неудовлетворительном состоянии. Они не соответствуют нормативным показателям по ровности, шероховатости, колеиности и т. д. Если тенденция финансирования дорожного хозяйства сохранится и дальше, то мы получим следующую картину: сейчас порядка 20% дорог всей сети соответствуют транспортно-эксплуатационным показателям, к 2010 г. этот показатель может сократиться до 5%. Отсутствие подъездов с твердым покрытием к мелким и отдаленным населенным пунктам приводит к тому, что эти населенные пункты прекращают жить, теряются сельхозугодья. Недостаточное развитие территориальных дорог усугубляет проблемы в социальной сфере из-за несвоевременного оказания срочной профилактической медицинской помощи. В связи с сокращением транспортного обслуживания населенных пунктов малой авиацией (она практически прекратила свою работу) дороги часто являются единственными артериями жизнеобеспечения²²⁴. Около 50 тыс. населенных пунктов не имеют круглогодичной связи с дорогами с твердым покрытием, что, в свою очередь, приводит к сворачиванию производств в этих населенных пунктах.

В результате можно обозначить следующие основные современные проблемы в транспортно-дорожном комплексе²²⁵.

Первая – бездорожье и слабая развитость транспортной инфраструктуры. Даже в крупных городах, таких, как Москва, темпы дорожного строительства не соответствуют динамике роста автомобильного парка.

Вторая – отсутствие комплексной системы управления видами транспорта и эксплуатация устаревших транспортных средств. Министерство транспорта РФ, не обладая комплексными рыночно-административными рычагами управления,

²²⁴ См.: *Афанасьев А.М.* Необходимость Дорожного кодекса очевидна / О законодательной инициативе – Дорожном кодексе Российской Федерации. Вып. № 4 (11). М.: Научный эксперт, 2005. С. 37.

²²⁵ См.: *Новицкий Н.А.* Пути реализации инвестиционных проблем в транспортно-дорожном комплексе России / О законодательной инициативе – Дорожном кодексе Российской Федерации. Вып. 4 (11). – М.: Научный эксперт, 2005. С. 40.

ряд ли сможет серьезно влиять на интегрированное развитие видов транспорта и коммуникационно-информационных систем.

Третья – постоянный недостаток инвестиций и их нерациональное использование в развитии транспортно-дорожного комплекса. В текущем году доля инвестиций на дорожное строительство не будет превышать 1–1,5% от объема производства ВВП, в то время как в США в период выхода из Великой депрессии в 20-х годах прошлого века удельный вес инвестиций на развитие дорожной инфраструктуры составлял 5–6% от ВВП.

Ситуация с законодательным регулированием дорожной деятельности является отражением общего состояния отрасли. С окончательной отменой Закона «О дорожных фондах» к отраслевому законодательству с очень большими оговорками можно отнести лишь Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»²²⁶, однако качество регулирования им вопросов дорожной отрасли оставляет желать лучшего.

Фактически в настоящее время необходимо почти с нуля создавать комплексную современную законодательную базу дорожной отрасли, которая, с одной стороны, должна соответствовать действующему законодательству, а с другой – эффективно решать поставленные задачи. Следует отметить, что прецедент подобного решения вопроса в свое время уже был. Речь идет о Федеральном законе «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности», который был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации, но отклонен Президентом России в 2000 г. После трех лет безуспешной работы согласительных комиссий Правительство РФ весной 2004 г. приняло решение отказаться от поддержки данного закона.

Следует отметить, что в план законопроектной деятельности Минтранса России на 2005 г. была включена разработка Проекта Федерального закона «Об автомобильных дорогах».

²²⁶ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

Однако необходимо признаться, что масштаб нерешенных задач, стоящих перед отраслью, не соответствует заявленному названию и форме законопроекта. Для скорейшего, полного и эффективного решения законодательных проблем дорожной отрасли необходим кодифицированный законодательный акт – Дорожный кодекс Российской Федерации²²⁷.

Дорожный кодекс должен разрешить следующие основные вопросы²²⁸:

- определение состава имущества автомобильных дорог;
- отсутствие четких законодательно установленных основ, определяющих, что такое автомобильная дорога, в каком виде она является объектом гражданских прав, – наиболее существенное препятствие как для проникновения рыночных экономических механизмов в отрасль, так и для появления любых потенциальных инвесторов; отсутствие законодательного определения состава имущества автомобильной дороги делает практически невозможным использование концессионных механизмов в дорожном хозяйстве даже в случае принятия закона о концессиях, так как объект концессионного соглашения в случае с автомобильной дорогой не определен;
- соотношение понятий «автомобильная дорога», «дорожный объект» (мост, туннель, эстакада и т. п.) особенно важно при реализации локальных транспортных проектов, в том числе с применением механизмов государственно-частного партнерства;
- принцип единства имущественного комплекса автодороги и возможность существования отдельных дорожных объектов в составе дороги;
- собственность на автомобильные дороги: разграничение федерального, регионального и муниципального видов собственности, особенно актуальным этот вопрос стано-

²²⁷ См.: *Вилисов М.В., Сулакшин С.С., Хрусталева Е.А.* Дорожный кодекс Российской Федерации – комплексное решение проблем дорожной отрасли // Официальный сайт Сулакшина Степана Степановича <http://www.sulakshin.ru/download/dor_cod.pdf>.

²²⁸ См. там же.

вится в связи с разграничением предметов ведения и полномочий, в том числе в финансовой сфере и в вопросах собственности на землю;

- вопросы частной собственности и приватизации автомобильных дорог, которые в настоящее время либо никак не урегулированы, либо регламентируются на уровне подзаконных актов начала 1990-х гг.;
- классификация автомобильных дорог, которая в настоящее время абсолютно не соответствует современным социальным и экономическим реалиям;
- полномочия по управлению автомобильными дорогами: четкое разграничение управленческих и хозяйственных функций;
- надзорная деятельность в дорожном хозяйстве: проблемы определения предмета и разграничения полномочий (весовой контроль, безопасность дорожного движения);
- вопросы строительства автодорог: четкое разделение вопросов организационно-финансового характера и технических требований; все технические вопросы должны являться предметом законодательства о техническом регулировании и соответствующих технических регламентов; однако очень большая ошибка предполагать, что технический регламент решит все проблемы;
- земельные вопросы: резервирование, изъятие земельных участков, управление и пользование землями, придорожные полосы, земли как способ повышения инвестиционной привлекательности отрасли и т. п.;
- вопросы безопасности автодорог: вопрос обязательно нужно ставить, но в четкой увязке с законодательством о техническом регулировании и законодательством о безопасности дорожного движения;
- вопросы финансирования должны обязательно присутствовать в законе как на уровне основополагающих принципов, так и на уровне конкретных норм. Принцип финансирования – содержание дорог собственником. Принцип «пользователь платит» – в том числе и путем внесения изменений в налоговое законодательство.

Принцип частногосударственного партнерства как в сфере создания новых дорог, так и в сфере их содержания. Отдельно – четко определить соотношение автомобильных дорог общего пользования и платных автомобильных дорог, ясно прописать цели создания платных автодорог – исключительно для развития дорожной сети и повышения качества услуг;

- отдельный блок вопросов – относительно частногосударственного партнерства в дорожном хозяйстве.

Железнодорожный транспорт. Правовая база в области железнодорожного транспорта, равно как и отрасль в целом, находится в стадии реформирования. В ходе преобразования Министерства путей сообщения в Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» был принят пакет нормативно-правовых актов, регулирующий вопросы железнодорожного транспорта. Однако значительная часть ранее действовавших нормативных правовых актов не была отменена, так как принятые новые нормативные акты не охватывали всех вопросов, подлежащих нормативному регулированию. В настоящее время сложилась ситуация, когда действуют и нормативные акты Министерства путей сообщения, и новые нормативные акты.

Смысл реформы железнодорожного транспорта состоит в создании рынка железнодорожных перевозок, которые согласно Программе реформирования железнодорожного транспорта будут осуществляться до 2010 г. в три этапа.

На первом этапе (2001–2002 гг.) было создано ОАО «Российские железные дороги» (РЖД), 100% акций которого принадлежит государству. Фактическое формирование ОАО «Российские железные дороги» началось с принятием нового постановления Правительства РФ № 585 от 18 сентября 2003 г.

ОАО «РЖД» является одной из крупнейших компаний России, обеспечивающей 39% совокупного грузооборота (с учетом трубопроводного транспорта) и свыше 41% пассажирооборота. К ОАО «РЖД», уставный капитал которого составляет 1535,7 млрд руб., перешли функции хозяйствующего субъекта. Создание ОАО будет способствовать развитию

конкурентного сектора в сфере железнодорожных перевозок, в том числе разделению компаний-перевозчиков и владельцев инфраструктуры железных дорог, соответственно, созданию грузовых компаний-операторов, владеющих собственным подвижным составом. Стратегия управления и развития компании должна быть построена таким образом, чтобы общество и государство в результате реформы получили: удовлетворение растущих требований экономики и общества в перевозках; повышение эффективности железнодорожного транспорта; снижение транспортной нагрузки на экономику²²⁹.

На втором этапе, (2003–2005 гг.), в целях создания реальной конкурентной среды из ОАО «РЖД» выделились его дочерние структуры – акционерные государственные компании, занимающиеся оказанием транспортных услуг. При этом наметился переход к свободному ценообразованию в конкурентных секторах.

Третий этап реформы (2006–2010 гг.) – поставлена цель: создание развитого конкурентного рынка железнодорожных перевозок. Продолжится процесс привлечения инвестиций для развития железнодорожного транспорта путем продажи пакетов акций дочерних обществ ОАО «РЖД» и других акционерных обществ, созданных на железнодорожном транспорте, с участием государственного капитала.

Пакет нормативных правовых актов, принятых в ходе преобразования Министерства путей сообщения в открытое акционерное общество, на законодательном уровне представлен тремя основными документами:

- Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте Российской Федерации»²³⁰;

²²⁹ См.: Стратегия развития железнодорожного комбинированного транспорта / ЦНТБ МПС. Б.м., Б.г. Пер. изд.: Railway combined transport development strategy / Poinssot A., 1990.

²³⁰ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

- Федеральным законом от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»²³¹;
- Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта»²³².

Основным нормативным правовым актом в области железнодорожного транспорта является Федеральный закон «О железнодорожном транспорте». Федеральный закон устанавливает правовые, организационные и экономические условия функционирования железнодорожного транспорта общего пользования, условия взаимодействия организаций железнодорожного транспорта и выполняющих работы (услуги) на железнодорожном транспорте индивидуальных предпринимателей с органами государственной власти и организациями других видов транспорта, а также способы государственного регулирования в области железнодорожного транспорта не общего пользования. В соответствии с Законом одним из основополагающих принципов функционирования железнодорожного транспорта являются безопасность и качество оказываемых услуг.

Законодательно закреплены две дефиниции в области обеспечения транспортной безопасности: «безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта», а также «обеспечение безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта». Так, в Законе безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта определяется как состояние защищенности процесса движения железнодорожного подвижного состава и самого железнодорожного подвижного состава, при котором отсутствует недопустимый риск возникновения транспортных происшествий и их последствий, влекущих за собой причинение вреда жизни или здоровью граждан, вреда окружающей среде, имуществу физических или юридических лиц. А под обеспечением безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта в Законе понимается система экономических, организаци-

²³¹ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

²³² См. там же.

онно-правовых, технических и иных мер, предпринимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями железнодорожного транспорта, иными юридическими лицами, а также физическими лицами, направленных на предотвращение транспортных происшествий и снижение риска причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда окружающей среде, имуществу физических и юридических лиц.

В Уставе железнодорожного транспорта практически не акцентируется внимание на вопросах безопасности, упоминаются лишь безопасность движения и экологическая безопасность. В Уставе ответственность и обязанности по обеспечению безопасности пассажирских перевозок, перевозок багажа и грузобагажа возлагаются на владельцев инфраструктур и тех, кто осуществляет перевозку.

Федеральный закон «О железнодорожном транспорте» регулирует вопросы предупреждения и профилактики инцидентов на железнодорожном транспорте, а Устав железнодорожного транспорта затрагивает вопросы страхования перевозок и минимизации ущерба. Сама безопасность движения как таковая наиболее подробно регламентирована именно в Законе о железнодорожном транспорте, однако крайне скупо отражены вопросы иных видов безопасности, что, возможно, объясняется специальным законодательным регулированием в Федеральных законах «Об охране окружающей среды», «О пожарной безопасности».

Законодательство в области железнодорожного транспорта практически не касается вопросов обеспечения антитеррористической безопасности. Однако Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ (ред. от 07.03.2005) «О борьбе с терроризмом» регулирует в основном вопросы распределения компетенции уполномоченных органов и практически не учитывает транспортной специфики.

Федеральный закон «О железнодорожном транспорте Российской Федерации» разделяет полномочия по уровням власти, а также с хозяйствующими субъектами, однако напрямую к безопасности и действиям соответствующих органов на всех

этапах возникновения, развития или расследования кризисных (внештатных) ситуаций отношения не имеет. Вопросы ответственности в сфере железнодорожного транспорта регулируются уголовным и административным законодательством. Но часто характер правонарушения и/или преступления не соответствует устанавливаемой ответственности, которая оказывается несоразмерной: либо слишком мягкой, либо же слишком суровой. Хотя чаще слишком мягкая ответственность не позволяет в полной мере компенсировать нанесенные таким правонарушением или преступлением ущерб и вред²³³.

Морской транспорт. Вопросы безопасности в морской сфере остаются актуальными в свете новых и видоизменяющихся существующих угроз. Одной из новых угроз является угроза социального характера, а именно – террористическая. Важно учитывать природные и техногенные вызовы и не забывать о древнейшей угрозе торговому мореплаванию – пиратстве. Государство не уделяет должного внимания безопасности морских портов (это видно из уровня финансирования по разным видам транспорта), несмотря на то, что большая часть портов остается в собственности государства, а многие из них имеют двойное назначение²³⁴. Между тем порты являются наиболее уязвимыми перед угрозой терроризма, акты которого могут привести к необратимым последствиям и экологическим катастрофам.

Вопросы антитеррористической безопасности на морском транспорте в Российской Федерации получили отражение в ряде нормативных правовых актов, в том числе и международных. Следует отметить, что вопросы транспортной безопасности в смысле защиты и защищенности от актов незаконного вмешательства, направленных против безопасности мореплавания, не занимают в настоящий момент должного места

²³³ См.: Стратегия развития железнодорожного комбинированного транспорта.

²³⁴ См.: Ломанов О.А. Транспортная безопасность и программа «Модернизация транспортной системы России»: <<http://www.transafety.ru/issue/2004/1/modern.htm>>.

ни в законодательстве Российской Федерации, ни в международных соглашениях, участником которых является Российская Федерация. Наиболее полное отражение получила транспортная безопасность в смысле безопасности техногенной. Существует значительное количество международных актов, таких, как Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г., а также нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих требования к техническому состоянию объектов морского транспорта²³⁵. В то же время нормы, касающиеся антитеррористической безопасности на морском транспорте как защищенности от актов незаконного вмешательства, в большинстве своем содержатся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах, имеющих отличный от транспортной безопасности предмет регулирования. В современных условиях такое положение вещей, как минимум, не отвечает требованиям времени, несущим угрозу жизни и здоровью граждан, а следовательно, нарушает права и свободы человека и гражданина, которые в соответствии с Конституцией РФ являются высшей ценностью.

Основным международным документом в сфере правового регулирования отношений по антитеррористической безопасности на морском транспорте является Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. Конвенция ратифицирована Российской Федерацией 6 марта 2001 г. В ней предусматривается перечень преступлений, совершаемых на морском транспорте, а также меры, принимаемые государствами-участниками Конвенции в этих случаях. Кроме того, Конвенция регулирует вопросы выдачи преступников государствами-участниками. Как видно, обойденными остались вопросы регламентации каких-либо защитных, превентивных мер²³⁶.

²³⁵ См.: *Витебский В., Жегулин В.* С опорой на европейский опыт // Военно-промышленный курьер. № 4.

²³⁶ См.: *Снопков В.И.* Организация обеспечения безопасности плавания транспортных судов морского флота: Автореф. дис. ... д-ра техн. наук: 11.00.11. СПб., 2000.

Общую основу безопасности на морском транспорте составляют Закон РФ «О безопасности» и Федеральный закон «О борьбе с терроризмом». Закон РФ «О безопасности» закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяет систему безопасности и ее функции, устанавливает порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности. Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» определяет правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, порядок координации деятельности осуществляющих борьбу с терроризмом федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц и отдельных граждан, а также права, обязанности и гарантии граждан в связи с осуществлением борьбы с терроризмом. Специальных законов по транспортной безопасности в российском законодательстве нет, а соответственно, отдельные нормы, касающиеся безопасности на морском транспорте, содержатся в федеральных законах, имеющих иной предмет регулирования.

В частности, Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации в регулировании вопросов транспортной безопасности содержит нормы регулирования технического надзора за судами, требования к минимальному составу экипажа, права и обязанности капитана судна и капитана порта в сфере обеспечения безопасности, вопросы лоцманской проводки судов, вопросы обеспечения безопасности при общей аварии²³⁷. Кодекс торгового мореплавания РФ содержит также бланкетную норму, закрепляющую отсылку к действующему уголовному законодательству Российской Федерации. Уголовный кодекс РФ предусматривает ответственность за совершение преступ-

²³⁷ См.: *Балашов И.И.* Принципы обеспечения экономической безопасности России при развитии международных торгово-транспортных связей: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 05.13.10, 08.00.14. М., 2000.

лений, в том числе и против общественной безопасности. К их числу относятся, в частности: терроризм (ст. 205), захват заложника (ст. 206), угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211), хулиганство (ст. 213), вандализм (ст. 214) и т. д. Из числа преступлений, совершение которых является специфичным именно для морского транспорта, можно назвать пиратство (ст. 227), нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 253), нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта (ст. 263), неоказание капитаном судна помощи терпящим бедствие (ст. 270). Кроме того, ответственность за неправомерные действия на транспорте установлена Кодексом РФ об административных правонарушениях. В частности, КоАП РФ предусматривает административную ответственность за действия, угрожающие безопасности движения на водном транспорте (ст. 11.6), нарушение правил плавания (ст. 11.7), нарушение правил эксплуатации судов, а также управление судном лицом, не имеющим права управления (ст. 11.8), управление судном судоводителем или иным лицом, находящимися в состоянии опьянения (ст. 11.9), нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте (ст. 11.17).

Несколько полнее вопросы антитеррористической безопасности на морском транспорте получили отражение в подзаконных актах. Основополагающим подзаконным нормативно-правовым актом здесь является Положение о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания. В соответствии с этим Положением федеральная система защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, представляет собой комплекс правовых, организационных, административных, оперативных, режимных, военных, технических и иных мер, направленных на предупреждение, выявление, пресечение противоправных действий, создающих опасность гибели людей,

причинение имущественного ущерба либо наступление иных общественно опасных последствий в отношении морского судоходства, минимизация их последствий, выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению противоправной деятельности в сфере морского судоходства.

Основная цель такой системы — защита судов, их экипажей и пассажиров, перевозимого груза, объектов управления движением судов, средств связи и объектов навигации, портовых сооружений и обслуживающего персонала от незаконных актов путем их предупреждения, выявления и пресечения, минимизация последствий этих актов, выявление и устранение условий, способствующих их осуществлению.

Защита морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, обеспечивается комплексом мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, предусматривающих создание и функционирование координационных органов и оперативных штабов различных уровней, подразделений морской безопасности, охрану судов и портовых сооружений, досмотр членов экипажа, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, грузов, средств технического обеспечения и продовольственного запаса.

Мероприятия по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, проводятся Министерством транспорта РФ, Федеральной службой безопасности РФ, Министерством внутренних дел РФ, Министерством обороны РФ, Федеральной таможенной службой РФ, Министерством иностранных дел РФ, Службой внешней разведки РФ, Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, которые осуществляют указанные мероприятия в пределах своей компетенции как самостоятельно, так и во взаимодействии друг с другом, с другими федеральными органами исполнительной власти, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Выполнение задач по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, в части государственного регулирования, управления и контроля осуществляет Служба морского флота Министерства транспорта РФ во взаимодействии с вышеуказанными федеральными органами исполнительной власти и Координационный совет по морской безопасности, который состоит из представителей этих федеральных органов исполнительной власти и возглавляется руководителем Службы морского флота Министерства транспорта РФ. Защита морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, осуществляется Службой морского флота Министерства транспорта РФ через подразделения морской безопасности Министерства транспорта РФ и морских администраций портов.

Возложенные на морские администрации портов задачи по организации и контролю за выполнением мероприятий по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, осуществляются во взаимодействии с соответствующими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти через создаваемые в морских торговых портах комиссии по морской безопасности торговых портов. Комиссии по морской безопасности торговых портов разрабатывают мероприятия по предотвращению незаконных актов и осуществляют контроль за их выполнением.

Защиту морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, морские администрации портов осуществляют через свои подразделения морской безопасности. На эти подразделения возлагаются задачи организации контроля за поддержанием порядка в морском торговом порту, осуществления режимных, противопожарных и иных мероприятий в соответствии с планом обеспечения морской безопасности морского торгового порта, утвержденным руководителем морской администрации порта по согласованию с заинтересованными организациями. Положение предусматривает также требования к организациям и

судам, осуществляющим деятельность в зоне морских администраций порта, а также деятельность уполномоченных органов в условиях контртеррористической операции.

Таким образом, можно заключить, что нормативно-правовая база, регулирующая аспекты антитеррористической безопасности деятельности на морском транспорте, развита недостаточно. Общих требований, предъявляемых международными нормативными актами, для полного урегулирования отношений в соответствующей области явно не хватает; российские законы не содержат сколько-нибудь упорядоченных системных требований и положений; на подзаконном уровне правовое регулирование также недостаточно. Основной проблемой действующей нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы транспортной безопасности, представляется отсутствие системообразующего нормативного акта в сфере правового регулирования антитеррористической безопасности на транспорте.

Речной транспорт. Вопросы безопасности внутреннего водного транспорта и гидротехнических сооружений отражены в ряде нормативных правовых актов, прежде всего, в Кодексе внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ²³⁸ и в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»²³⁹. Однако в указанных нормативно-правовых актах содержатся положения, относящиеся к техническим аспектам безопасности, вопросы обеспечения безопасности от незаконного вмешательства посторонних лиц, в том числе и с террористическими целями практически не освещены. Глава VI. «Безопасность судоходства» Кодекса внутреннего водного транспорта РФ содержит нормы, регулирующие общие вопросы безопасности судоходства, вопросы надзора за безопасностью судоходства и эксплуатации судов, контроля за соблюдением требований пожарной безопасности, охраны окружающей среды, а также вопросы лоцманской проводки судов.

²³⁸ СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

²³⁹ См. там же.

Таким образом, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ регламентирует вопросы обеспечения технической безопасности судоходства, а также вопросы обеспечения пожарной и экологической безопасности. Применительно к вопросам охраны правопорядка, охраны общественной безопасности и судна от незаконных посягательств в Кодексе можно выделить ст. 31, содержащую нормы о правах и обязанностях капитана судна по поддержанию порядка на судне. Распоряжения капитана судна в пределах его полномочий должны исполняться всеми находящимися на судне лицами. Капитан судна вправе изолировать лицо, действия которого не содержат признаков преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации, но создает угрозу безопасности судна или находящимся на нем людям и имуществу. В случае обнаружения на судне, вышедшем в плавание, признаков преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации, капитан судна обязан задержать лицо, подозреваемое в совершении такого преступления, до передачи его компетентным органам в ближайшем порту или населенном пункте. При обнаружении на судне во время пребывания его в порту признаков преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации, капитан судна обязан незамедлительно информировать об этом компетентные органы. В случае нападения на судно лиц в целях совершения ими противоправных действий капитан судна обязан действовать в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области транспорта по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области государственной безопасности и федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

Последнее положение означает, что Министерством транспорта РФ по согласованию с Федеральной службой безопасности РФ и Министерством внутренних дел РФ должен быть определен порядок действий капитана судна в случае нападения на судно лиц в целях совершения ими противоправных действий. Однако такой порядок может (и должен) основыв-

ваться на общих принципах обеспечения безопасности на транспорте, которые должны содержаться в специальном федеральном законе²⁴⁰.

Вопросы обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, нашедшие отражение в одноименном федеральном законе, также относятся исключительно к технической безопасности. Безопасность гидротехнических сооружений определена в Законе как свойство гидротехнических сооружений, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйственных объектов. В качестве критериев безопасности гидротехнического сооружения рассматриваются предельные значения количественных и качественных показателей состояния гидротехнического сооружения и условий его эксплуатации, соответствующие допустимому уровню риска аварии гидротехнического сооружения и утвержденные в установленном порядке федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений.

Можно сделать вывод, что вопросы обеспечения безопасности от актов незаконного вмешательства применительно к внутреннему водному транспорту и гидротехническим сооружениям не нашли отражения в специальных нормативных правовых актах. Это, однако, не означает, что указанные вопросы не обладают своей спецификой. Представляется, что необходим специальный нормативный правовой акт, регламентирующий вопросы обеспечения транспортной безопасности (в том числе безопасность внутреннего водного транспорта и гидротехнических сооружений). Данный акт должен в обязательном порядке учитывать положения действующего законодательства Российской Федерации в области безопасности.

Городской электрический транспорт, включая метрополитен. Вопросам городского электротранспорта посвящено дос-

²⁴⁰ См.: Правила экологической безопасности судов внутреннего и смешанного плавания / Российский речной регистр. М.: Марин инжиниринг сервис, 1995.

таточно много подзаконных актов, в частности технических правил, однако они не решают проблемы правового регулирования городского транспорта на подзаконном уровне, так как практически все они устарели и требуют серьезной ревизии и систематизации. В законодательных актах нет единого подхода к регулированию городского электротранспорта, включая метрополитен. Федеральных основ правового регулирования деятельности городского электрического транспорта, включая метрополитен, не существует. На сегодня городские пассажирские перевозки регулируются законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами местного самоуправления. Законодательные акты субъектов РФ характерны отсутствием единого подхода к регулированию городского электротранспорта.

Пока не будет принят комплексный закон на российском уровне в сфере городского электротранспорта, во-первых, невозможно упорядочить систему подзаконных актов в этой сфере, во-вторых, нельзя обеспечить единообразного развития законодательства о городском транспорте на уровне субъектов РФ.

Таким образом, необходимо разработать нормативно-правовую базу функционирования городского электрического транспорта, включая метрополитен на федеральном уровне²⁴¹. Очевидно, что такая работа должна осуществляться совместно с органами государственной власти и органами местного самоуправления, и в результате законодательно должна быть четко разграничена компетенция в этой сфере между тремя уровнями власти.

5.3. Концептуальные основы российской политики в области обеспечения транспортной безопасности

Негативные тенденции аварийности и ущерб в отдельных видах транспортной деятельности, возросшие в последние го-

²⁴¹ На 2005 г. не выполнена поставленная еще в октябре 2003 г. Министром транспорта РФ задача по принятию рамочного федерального закона о городском пассажирском транспорте.

ды террористические угрозы указывают на сохраняющуюся уязвимость российского транспортного комплекса и на необходимость разработки и реализации дополнительных государственных мер по повышению его безопасности. Подобные меры активно реализуются правительствами ведущих государств, имеются определенные международно-правовые обязательства и у Российской Федерации. В принципе речь должна идти о системной государственной политике обеспечения транспортной безопасности.

Однако на сегодняшний день существует, а в отдельных видах транспортной деятельности возрастает разрыв между зарубежным и российским уровнями государственного управления по обеспечению транспортной безопасности, соответствующими фактическими уровнями транспортной безопасности.

В ходе исполнения Поручений Президента РФ от 21 марта 2003 г. № Пр-482, от 3 сентября 2004 г. № К-1875 и Поручения Правительства РФ от 26 марта 2003 г. № МК-ПИ-03365 Министерством транспорта РФ выполнены работы, которые показали, что одной из ключевых проблем совершенствования системы обеспечения транспортной безопасности в России является отсутствие единой Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности, которая устанавливала бы цели и задачи государственного управления, организацию и функции по обеспечению безопасности транспортного комплекса.

В связи с этим в 2005 г. в порядке инициативы Министерством транспорта Российской Федерации при активном участии экспертов разработан проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности (далее – Концепция)²⁴². По замыслу разработчиков он является основным (ис-

²⁴² Подходы, реализованные в Концепции, апробированы и получили поддержку в Комиссии МПА государств-участников СНГ по обороне и безопасности, принявшей решение о целесообразности утверждения Минтранса России головным разработчиком модельных законов в области транспортной безопасности для государств-участников СНГ, в Комитете по безопасности Государственной Думы.

ходным) государственно-управленческим документом, определяющим содержание государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности, программы ее реализации, формирующим и приводящим в действие механизм исполнения.

Концепция определяет исходное и конечное (целевое) состояние транспортной безопасности, цели задачи и принципы, а также сроки (этапы) достижения поставленных целей и задач, ресурсы, необходимые для достижения целей управления, приоритеты государственных управленческих воздействий, субъекты и объекты управления, их полномочия и субординацию, порядок планирования управления (программу действий). Концепция также направлена на формирование системы (структуры органов и организаций и их полномочий) обеспечения транспортной безопасности, устанавливает единый понятийный и терминологический аппарат в области обеспечения транспортной безопасности. Так, в Концепции разработаны дефиниции таких немаловажных понятий, как «транспортная безопасность», «транспортная система», «транспортная деятельность», «угрозы и факторы транспортной безопасности», «план готовности», «категорирование» и иные определения.

В Концепции обосновано и развито «широкое» понимание транспортной безопасности во всех ее аспектах, учитываются технико-технологические, социальные (в том числе терроризм), организационно-управленческие угрозы. Если высшей ценностью признаются жизнь и здоровье людей, то именно отсюда с необходимостью вытекает иерархия приоритетов, устанавливаемых Концепцией, в том числе приоритетов конкретных государственно-управленческих усилий. Обосновывается необходимость повышения статуса полномочий Минтранса России в данной сфере деятельности, перераспределения полномочий с иными федеральными органами исполнительной власти, в частности, с МВД России.

Концепция построена по системному принципу. Исходной точкой является признание верховенства конкретных ценностей, защищаемых при обеспечении транспортной безопасности: здоровья и жизни людей, сохранности имущества, сохран-

ности окружающей природной среды, национального экономического успеха. Соответственно, интегральными критериями управления в Концепции выступают национальная безопасность, национальные интересы при транспортной деятельности Российской Федерации, устойчивость транспортной деятельности.

На основе принятых базовых ценностей и критериев в Концепции конкретизируется проблемное поле в области обеспечения транспортной безопасности, тенденции конкретных угроз и в строгом соответствии с ними конкретные меры, решения и действия. Именно такое строгое соответствие в Концепции цепочки: «ценностный критерий – проблема – меры по ее решению» задает уровень эффективности управления.

В Концепции подробно рассматриваются все виды угроз транспортной безопасности. Угрозы по видам транспорта классифицируются на внутренние и внешние, регионального, локального и объектового уровней. Только исходя из видов угроз можно выстраивать эффективную и работающую защиту, обеспечивая транспортную безопасность.

В Концепции на необходимом уровне детализации рассмотрена общегосударственная система обеспечения транспортной безопасности, включая в том числе государство, хозяйствующие субъекты, потребителей транспортных услуг, и взаимоотношения между ними. Для того чтобы достичь поставленных задач в области обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации, государству в лице государственных органов исполнительной власти, прежде всего специализированных и силовых, необходимо создать эффективные механизмы взаимодействия по вопросам безопасности с хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою деятельность в транспортной сфере.

На настоящий момент не выстроен эффективный механизм взаимодействия между субъектами, функционирующими в транспортном комплексе, из-за чего зачастую возникает ряд проблем, что особенно ощутимо во внештатных ситуациях. В Концепции акцентировано внимание на взаимодействие силовиков и хозяйствующих субъектов непосредственно в мо-

менты возникновения кризисных ситуаций, необходимость вырабатывать совместные превентивные меры, планы готовности. Определена возможность хозяйствующего субъекта организовывать собственное расследование внештатных ситуаций, обращено внимание на вопросы взаимодействия государственных органов и хозяйствующих субъектов при расследовании причин различных происшествий.

В Концепции регламентированы вопросы финансирования и ресурсного обеспечения транспортной безопасности, а также кадровое, информационное и научно-техническое обеспечение. Отдельная глава Концепции посвящена ответственности как уполномоченных субъектов, так и общеправовой ответственности в области обеспечения транспортной безопасности. Определена программа действий с четкой разбивкой по этапам, которая позволит упорядочить и скоординировать деятельность различных субъектов в области транспортной безопасности. Предусмотрены программные мероприятия, в том числе разработка и принятие различных целевых программ в области транспортной безопасности²⁴³. Проведена работа в области определения нормативно-правовой обеспеченности транспортной безопасности. В Концепции указаны нормативные правовые акты, требующие разработки и принятия, изменения и дополнения, отмены и корректировки.

В Концепции заложен механизм ее собственной корректировки. Концепция корректируется не реже чем один раз в пять лет путем издания соответствующего Указа Президента РФ. Основаниями для этого являются данные мониторинга уровня транспортной безопасности, проводимого специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а также выводы и положения подготавливаемого им ежегодного Доклада о транспортной безопасности. Само предложение о ежегодном Докладе о транспортной безопасности превратит эту тему из политически конъюнктурной в предмет постоян-

²⁴³ См.: Ломанов О.А. Транспортная безопасность и программа «Модернизация транспортной системы России» : <<http://www.transafety.ru/issue/2004/1/modern.htm>>.

ной заботы государства и управленческой работы на всех уровнях управления, как государственного, так и корпоративного.

Таким образом, Концепция представляет собой адаптивный к текущим реалиям государственно-управленческий документ длительного действия.

Важной особенностью Концепции, по сравнению с другими документами доктринального типа, является заложенный в самом ее тексте механизм собственной реализации, определен ее статус, придана юридическая сила, чтобы Концепция утверждалась Указом Президента РФ и имела статус нормативного правового акта.

Несколько актуален предлагаемый подход, видно из примеров государственной практики, когда доктринальные документы становятся простой формальностью. Так, в соответствии со ст. 84 Конституции РФ Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными Посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Однако эти ежегодные Послания, к сожалению, зачастую не влекут никаких правовых и управленческих последствий, но, правда, часто цитируются. Документы не содержат распорядительных норм и поручений, лишь определяют основные направления внутренней и внешней политики на год, но не содержат контрольных механизмов. Исполнение задач, определенных в Послании, остается на усмотрение соответствующих государственных органов. Лишь с 2004 г. Послания Президента РФ начали исполняться, да и то как некоего подобия добровольного порядка. Так, Правительством РФ утверждается план действий на текущий год по реализации основных положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ. Этот план содержит мероприятия по законопроектной деятельности Правительства РФ, а также по разработке подзаконных актов Правительства РФ. Помимо этого предусмотрена подготовка докладов для представления в Правительство РФ соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Но это, в общем-то, единственный случай, к тому же у Правительства РФ нет законо-

дательно закреплённой обязанности издавать подобные распоряжения.

Для всякого доктринального документа важен вопрос об его практической реализуемости: может ли данный документ привести к достижению поставленной цели, насколько он работоспособен? В связи с этим в проект Концепции обеспечения транспортной безопасности России специально добавлялись нормы, несущие в себе административно-правовое содержание, кроме того, она проверялась на практическую реализуемость.

Логично предусматривать механизм реализации и контроля в самом документе, выводя его на качественно иной уровень. Например, в случае Послания Президента его можно утверждать Указом Президента РФ, автоматически переводя в разряд нормативного правового акта. В этом случае механизмы реализации и поручения, обязательные для исполнения, можно закреплять в Указе Президента РФ, которым будет утверждаться Послание. Именно такой правовой прием использовали разработчики проекта Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности.

Концепция утверждается Указом Президента РФ, в силу этого является нормативным правовым актом и обязательна для исполнения всеми органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, включая нерезидентов как на территории Российской Федерации, так и на борту транспортных средств в условиях действия российской юрисдикции.

Этот проект находится на стыке с рядом уже принятых документов. В частности, в Концепции национальной безопасности, утверждённой Указом Президента РФ, нет ни слова о транспортной безопасности или о безопасности транспорта как о неотъемлемой составляющей национальной безопасности Российской Федерации. Речь идет лишь о террористической угрозе безопасности. В соответствии с положениями Концепции национальной безопасности важнейшими составляющими национальных интересов России является защита

личности, общества и государства от терроризма, в том числе международного, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий, а в военное время – от опасностей, возникающих при ведении военных действий и вследствие этих действий. Таким образом, важнейшие интересы совпадают с основными составляющими транспортной безопасности – природной, техногенной и террористической.

Но в Концепции национальной безопасности нет механизма реализации, нет указания на обязательность исполнения, адресатов исполнителей. По-видимому, документы имеют декларативный характер, в самих же документах не определена ответственность за исполнение, не даны поручения по обеспечению реализации положений нормативных актов.

Таким образом, принятие проекта Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности позволило бы системно организовать, упорядочить, регламентировать, обеспечить ресурсами государственную политику в области обеспечения транспортной безопасности. По оценкам прогноза последствий от ее принятия существенно сократится число жертв на транспорте, экономический и экологический ущерб, возрастет привлекательность российских перевозчиков на мировых транспортных маршрутах и привлекательность российских участков международных транспортных коридоров для мировых грузовых потоков. В программной части Концепции предусмотрены необходимые изменения в законодательстве РФ, принятие согласованного с Концепцией Федерального закона «О транспортной безопасности».

Инициативное продвижение Правительством РФ разработанной Концепции позволит:

- решить вопросы обеспечения транспортной безопасности;
- упорядочить и наладить механизм взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти в области обеспечения транспортной безопасности, а также на уровне субъектов Российской Федерации, в том

числе взаимодействие между различными уровнями государственной власти;

- завершить выполнение некоторых задач, поставленных в ходе административной реформы;
- повысить эффективность деятельности Правительства РФ как в области обеспечения транспортной безопасности, так и в целом;
- внедрить на практике новые способы обеспечения транспортной безопасности, адаптированные к современным реалиям;
- достичь ощутимого экономического эффекта;
- повысить инвестиционную привлекательность транспортного комплекса Российской Федерации в целом;
- выработать новые подходы к решению важнейших задач Правительства РФ.

5.4. Сравнительный анализ подходов к нормативно-правовому регулированию транспортной безопасности

Необходимость принятия Федерального закона «О транспортной безопасности» обусловлена рядом факторов.

Среди политических факторов приоритет принадлежит террористической угрозе, актуальность которой резко возросла в последнее время. Только в 2004 г. совершен ряд террористических актов на транспорте, в том числе в авиации, на железнодорожном транспорте, на объектах метрополитена, еще несколько десятков попыток таких актов предотвращено. В целом эти события показали слабость систем безопасности на данных видах транспорта.

Среди социально-экономических факторов наибольшую угрозу безопасности представляет высокий уровень изношенности парка транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, что значительно повышает риск техногенных катастроф, приводящих к человеческим жертвам и огромному экономическому ущербу. Только в течение 2004 г. число происшествий на транспорте составило 208 667, в которых по-

гибли 34 578 человек и ранены 251 407²⁴⁴, а суммарный ущерб в денежном отношении превысил 60 млрд руб.

Другим важным обстоятельством в группе социально-экономических факторов является обострение конкуренции на мировом рынке перевозок пассажиров и грузов. Обеспечение безопасности этих перевозок как по территории страны, так и за ее пределами – одно из ключевых условий конкурентоспособности российских транспортных компаний и национальной экономики в целом. Она также во все большей степени предопределяется соответствием транспортных систем и выполнением российскими перевозчиками международных стандартов безопасности транспортных средств, процедур перемещения пассажиров и грузов, процедур расследований, национальной готовности к сотрудничеству с другими странами в рассматриваемой сфере.

Серьезные меры правового регулирования транспортной безопасности после событий 11 сентября 2001 г. в США были предприняты во многих государствах. Учитывая особую уязвимость транспортного комплекса к терактам, руководители восьми ведущих государств мира, таких, как Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Великобритания, США и Россия приняли ряд мер в целях дальнейшего укрепления безопасности, повышения эффективности и комфортности передвижений. Они представили программу действий по укреплению безопасности международных передвижений, интенсификации международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и охране границ стран-членов организации²⁴⁵, что накладывает на Россию дополнительные обязательства в этой сфере.

²⁴⁴ См.: Сводный отчет от 4 марта 2005 г. «Итоги работы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в 2004 г.» // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации: <http://www.mintrans.ru/prensa/Nadzor_Otchet_2004/Itogi_2004.rar>.

²⁴⁵ См.: На саммите «большой восьмерки» принята программа действий по укреплению безопасности международных перевозок // Официальный сайт Агентства Синьхуа: <<http://russian.xinhuanet.com/htm/06101955541.htm>>.

В настоящее время отдельные вопросы безопасности на транспорте нашли свое отражение в ряде законодательных актов, о которых выше уже было сказано, однако целостной системы транспортной безопасности в российском законодательстве не создано, многие действующие нормы устарели, существует ряд пробелов правового регулирования. Так, в нормативно-правовом и организационно-управленческом плане до последнего времени в недостаточной мере решены вопросы²⁴⁶:

- государственного управления в сфере транспортной безопасности, разделения компетенции и полномочий и координации деятельности уполномоченных органов, особенно при взаимодействии гражданских ведомств с силовыми структурами, а также действий в кризисных ситуациях;
- упорядочения отношений между органами государственной власти и хозяйствующими субъектами в области обеспечения транспортной безопасности (которые в результате экономических реформ все более становятся негосударственными предприятиями), между этими субъектами, силовыми структурами и потребителями транспортных услуг;
- ресурсного обеспечения транспортной безопасности, в том числе финансирования, укомплектования квалифицированными кадрами, научно-технического развития, особенно в условиях государственно-частного партнерства;
- гармонизации российского законодательства и правовой практики с международными нормами и стандартами, которые Российская Федерация должна соблюдать в силу взятых на себя обязательств;

²⁴⁶ См.: Официальный представитель Правительства РФ – заместитель Министра транспорта РФ Сергей Аристов принял участие в заседании Комитета Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи, на котором был рассмотрен проект Федерального закона «О транспортной безопасности» (подготовка к первому чтению) // Официальный сайт Межрегиональной транспортной компании «Близнецы». 20.10.2005: <http://www.mtk-twins.ru/ru/news_current.shtml?2005/10/819.html>.

- ответственности за нарушения в области транспортной безопасности должностных лиц, хозяйствующих субъектов, пассажиров и грузовладельцев.

Перечисленные и ряд других пробелов правового регулирования транспортной безопасности в России призван восполнить Федеральный закон «О транспортной безопасности», который должен стать основным законодательным актом в области транспортной безопасности, создать базу правового регулирования безопасности на отдельных видах транспорта.

Проект такого закона был разработан в 2005 г. Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок. Однако впоследствии Правительством РФ в него были внесены достаточно серьезные изменения, и Письмом № 2822п-П9 6 сентября 2005 г. в Государственную Думу был предложен законопроект, а 9 ноября 2005 г. принят Государственной Думой в первом чтении постановлением № 2365-IV ГД.

В результате на данный момент можно говорить о существовании двух самостоятельных проектов Федерального закона «О транспортной безопасности». Первый – это первоначальная его редакция, разработанная Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок, второй – измененный Правительством РФ вариант проекта, находящийся в законодательной процедуре в Государственной Думе РФ. Проведение сравнения двух законопроектов представляет методологический и конкретный проблемный интерес.

Эти два законопроекта отличаются друг от друга и структурой, и содержанием. Первый проект закона имеет 7 глав, объединяющих 31 статью, во втором – всего 15 статей. По объему первый в два раза больше, чем второй. Что касается содержания, то ко второму законопроекту возникают существенные замечания.

Во-первых, в этом законопроекте не определена его сфера действия, не указано, на какие именно виды транспорта он распространяется. Базовое понятие «транспортная безопасность» определено лишь как состояние защищенности от любых воздействий, связанных исключительно с человеческим фактором (подробнее об этом см. параграф 2 настоящей главы

монографии). При этом законопроект не устанавливает разграничение сферы его применения со смежными законодательными актами, регулирующими иные виды безопасности на транспорте. Таким образом, место законопроекта в системе действующего законодательства определено недостаточным образом²⁴⁷.

Во-вторых, в законопроекте отсутствуют положения, посвященные угрозам транспортной безопасности, без указания которых невозможно построить дефиницию «транспортная безопасность», отразив все составляющие, исходя из видов угроз. Законопроект игнорирует такие виды угроз, как природная и техногенная, по причине которых происходит более половины всех катастроф и инцидентов. Хотя в проекте установлено, что одной из основных задач в области обеспечения транспортной безопасности является определение угроз транспортной деятельности²⁴⁸.

В-третьих, в законопроекте четко не определен предмет его правового регулирования, отсутствует единая концепция решения поставленных задач. Формулировка некоторых задач представляется весьма неудачной.

В-четвертых, отсутствует нормативное регулирование государственного управления в области обеспечения транспортной безопасности, не выстроена система, не разграничены полномочия органов государственной власти в области обеспечения транспортной безопасности. Обеспечение транспортной безопасности практически сводится к категорированию, определению уровней, кадровым вопросам. Формулировки большинства статей законопроекта исключают, с одной стороны, возможность прямого применения норм законопроекта, но и не предусматривают принятия подзаконных актов для их реализации – с другой. Имеются внутренние противоречия в нормах законопроекта²⁴⁹.

²⁴⁷ См.: *Кокорев И.Г.* Отзыв на проект Федерального закона «О транспортной безопасности» от 18 июля 2005 г.

²⁴⁸ См. там же.

²⁴⁹ См.: *Кокорев И.Г.* Указ. соч.

В-пятых, вопросы финансирования транспортной безопасности практически не урегулированы. Статья 14 законопроекта устанавливает, что финансирование обеспечения транспортной безопасности осуществляется субъектами транспортной инфраструктуры²⁵⁰. К субъектам транспортной инфраструктуры ст. 1 законопроекта относит юридических и физических лиц, эксплуатирующих объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства, независимо от того, являются ли они собственниками или используют их на ином законном основании²⁵¹. Из содержания статьи следует, что любой эксплуатант автоматически обязан выделять средства на безопасность, при этом о государственных средствах речь в статье не идет. Таким образом, из федерального и регионального бюджетов, а также из средств муниципального бюджета финансирование мероприятий не осуществляется, государство и органы местного самоуправления полностью исключены из числа субъектов финансирования. А что, если транспортник — почти банкрот, однако, действует, перевозит, но не имеет средств на обеспечение транспортной безопасности, а по социальным и иным соображениям его закрыть не представляется целесообразным? Очевидно, что финансирование должно осуществляться, как минимум, совместно за счет как государственных, так и частных средств²⁵².

Таким образом, отмеченные в данном законопроекте недостатки позволяют усомниться в целесообразности его принятия в предложенной редакции.

Как представляется, в основу будущего закона о транспортной безопасности в любом случае должны лечь такие вопросы, как разделение и координация компетенции по вертикали, по горизонтали, международная кооперация, разделение полно-

²⁵⁰ См.: Проект Федерального закона № 213407-4 «О транспортной безопасности». Внесен в ГД 06.09.2005 (письмо Правительства РФ № 2822п-П9). 20.09.2005, рассмотрен Советом ГД ФС РФ (Протокол № 109, п. 44). 09.11.2005, принят Государственной Думой ФС РФ в первом чтении (постановление № 2365-IV ГД).

²⁵¹ См. там же.

²⁵² См.: *Кокорев И.Г.* Указ. соч.

мочий по уровням публичной власти и с частнохозяйствующими субъектами, ресурсное обеспечение, в том числе и через государственно-частное партнерство, категорирование и мониторинг опасных объектов, предупреждение и профилактика, технологический цикл жизни всех видов техники, права персонала, пассажиров и т. д.²⁵³

Соответственно, предполагаемая структура законопроекта должна включать общие положения, необходимые для позиционирования закона по предмету ведения и применительно к действующему законодательству. Система транспортной безопасности предполагает не только наличие структур взаимодействующих субъектов и органов, но и определение функционального поля для того, чтобы эта структура заработала как единый механизм. В настоящее время такой подход отсутствует в силу существующей неопределенности. Поэтому понятия «структура», «функция», «ресурсы», «меры» должны быть законодательно определены. Это основные направления, связанные с обеспечением транспортной безопасности. Именно здесь необходимо сосредоточить основной объем специфических нормативных конструктов в части *security*, *safety* и *preparedness*. Должны быть четко определены меры ответственности, санкции, без которых право не работает, необходимо внести изменения и дополнения в действующее законодательство и порядок введения в действие Закона «О транспортной безопасности»²⁵⁴.

С точки зрения экспертного анализа целесообразно было бы синхронизировать разработку Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России как доктрины и законопроекта о транспортной безопасности. Такой подход мог бы отразить дуализм двух проблемных полей: содержа-

²⁵³ См.: Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В. и др. Нормативные правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности. М.: Научный эксперт, 2004. С. 19.

²⁵⁴ См. там же.

тельного и нормативно-правового, регулирующего. Поэтому было бы правильным скоординировать эту работу²⁵⁵.

Эффективность предлагаемой методологии иллюстрируется разработкой Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России и одновременно разрабатываемого и связанного с ней Проекта Федерального закона «О транспортной безопасности» (см. Приложения). Данные проекты согласованы, скоординированы и учитывают нерешенные проблемы в области транспортной безопасности, что не скажешь о Проекте Федерального закона «О транспортной безопасности», внесенном в Государственную Думу РФ Правительством РФ.

Что касается самого содержания проекта Федерального закона «О транспортной безопасности», разработанного Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок, то он в отличие от второго, как уже отмечалось, описывает отношения в области деятельности воздушного, морского, речного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического видов транспорта, включая метрополитен. Вопросы безопасности магистрального трубопроводного транспорта, учитывая его значительные отличия и специфику, подлежат регулированию иным специальным законом. Тем не менее общие требования обеспечения транспортной безопасности, закладываемые в данном законопроекте, распространяются на все виды транспортной деятельности.

Предметом нормативного регулирования в законопроекте являются правовые, организационные, экономические и иные отношения в области транспортной деятельности, существенные для обеспечения защищенности транспортной системы от актов незаконного вмешательства и техногенных, природных и социальных кризисных ситуаций; национальной безопасности и национальных интересов в области транспортной деятельности, устойчивости транспортной деятельности.

Цель данного Федерального закона – создание условий для устойчивой транспортной деятельности, обеспечивающей на-

²⁵⁵ См.: Сулашкин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В. и др. Указ. соч.

циональную безопасность и национальные интересы государства и общества в области транспортной деятельности, предотвращающей и минимизирующей вред здоровью и гибели людей, ущерб имуществу и окружающей природной среде, в том числе при кризисных ситуациях.

Основные положения законопроекта «О транспортной безопасности» призваны объединить правовые нормы, регулирующие вопросы обеспечения безопасности различных транспортных систем, в единый институт законодательства, устранить пробелы и противоречия в действующем законодательстве, конкретизировать нормы законодательства по борьбе с терроризмом применительно к транспорту с учетом его специфики. С помощью отсылочных норм уточняются виды ответственности за совершение незаконного вмешательства в деятельность транспортных систем, закрепляя в российском законодательстве давно устоявшийся международный термин «акт незаконного вмешательства».

В число основных положений законопроекта входят:

- введение в российское законодательство правовой категории – «транспортная безопасность»;
- формулирование основных угроз транспортной безопасности, целей и принципов регулирования в сфере обеспечения транспортной безопасности;
- введение правовых основ государственной системы транспортной безопасности;
- установление разделения, субординации и координации компетенции органов государственной власти между собой, в отношениях с хозяйствующими субъектами и потребителями транспортных услуг;
- правовое закрепление субъектов и объектов отношений в сфере обеспечения транспортной безопасности, позволяющее формализовать и защищать их социально-экономические интересы;
- требования к процедурам обеспечения безопасности транспортной деятельности в целом, а также к хозяйствующим субъектам, потребителям транспортных услуг, транспортным объектам и инфраструктуре;

- определение механизмов ресурсного (финансового, кадрового, материального и научно-технического) обеспечения транспортной безопасности, разделения бюджетных источников и собственных средств хозяйствующих субъектов в части обеспечения мероприятий по транспортной безопасности и развития государственно-частного партнерства в области транспортной безопасности;
- определение особого порядка действий в кризисных ситуациях на транспорте (акты незаконного вмешательства, террористические акты, чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера);
- упорядочение и ужесточение механизмов ответственности должностных лиц, хозяйствующих субъектов и потребителей транспортных услуг за нарушения в области обеспечения транспортной безопасности;
- гармонизация национальных процедур в транспортной деятельности с международными стандартами и требованиями;
- внесение необходимых изменений и дополнений в российское законодательство в целях повышения эффективности действия предлагаемого законопроекта;
- уточнение вопросов транспортной безопасности, подлежащих решению в законодательстве о техническом регулировании.

Проект закона предусматривает создание системы транспортной безопасности, в которую, наряду с федеральными органами исполнительной власти, должны входить хозяйствующие субъекты. Устанавливается разграничение полномочий и ответственности в рамках этой системы, законодательно закрепляется статус служб безопасности и охраны различных транспортных систем. Законопроект содержит нормы, устанавливающие обязанности субъектов транспортной безопасности по финансированию и материально-техническому обеспечению мероприятий по транспортной безопасности.

Для решения вопросов финансирования мероприятий по обеспечению транспортной безопасности вводится система денежных сборов с пассажиров и пользователей транспортными

услугами, создается прозрачный механизм управления использованием средств на обеспечение транспортной безопасности под контролем специально уполномоченного органа. Устанавливаются дополнительные социальные гарантии сотрудникам служб транспортной безопасности и охраны, а также дополнительные требования к персоналу хозяйствующих субъектов.

Реализация федерального закона в случае его принятия предусматривает внесение изменений и дополнений в действующее законодательство (в том числе по вопросам усиления ответственности за правонарушения на транспорте); создание системы специализированных подзаконных актов, регулирующих обеспечение транспортной безопасности в различных видах транспорта и учитывающих их особенности; качественное и количественное улучшение ресурсного обеспечения потребностей государственных органов и хозяйствующих субъектов в рассматриваемой сфере, введение международных стандартов и требований безопасности в области технического регулирования на транспорте.

Социально-экономическими последствиями принятия законопроекта были бы повышение эффективности государственного управления, увеличение уровня защищенности жизни, здоровья, имущественных интересов пользователей услуг транспортного комплекса, увеличение грузо- и пассажиропотоков российскими транспортными компаниями, а также перевозок, выполняемых международными транспортными операторами на российских участках международных транспортных коридоров; снижение риска возникновения и ущерба от кризисных ситуаций на транспорте.

Таким образом, принятие проекта Федерального закона «О транспортной безопасности» обеспечило бы укрепление внешнеполитического престижа Российской Федерации, сохранение за Россией одного из ведущих мест на международном рынке транспортных услуг, повышение на нем конкурентоспособности российских транспортных компаний, а также способствовало бы приведению российского законодательства в соответствие с современными международными требованиями в этой сфере.

Заключение

В связи с множеством остро стоящих на сегодняшний день актуальных, требующих немедленного решения проблем, рассмотренных в настоящей монографии, реформа государственного регулирования транспортной безопасности, формирование государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности представляются объективно и безотлагательно необходимыми. Правовое регулирование соответствующих отношений в таком объеме – это вопрос прежде всего политического решения, принятие которого невозможно без наличия комплексных теоретико-правовых разработок, выполненных междисциплинарным коллективом квалифицированных экспертов.

В этом смысле проект Государственной концепции обеспечения безопасности на транспорте, являясь именно такой разработкой, вполне может стать тем фундаментом, который позволит учесть как гражданско-правовой, конституционно-правовой, так и административно-правовой аспекты транспортной безопасности, т. е. обеспечить устойчивую транспортную деятельность, реализующую национальную безопасность и национальные интересы, предотвращающую и минимизирующую вред здоровью и жизни людей, имуществу и природе.

В этом самом емком определении указанных аспектов, представляющем собой квинтэссенцию задач, целей, мотивов, необходимостей, сосредоточено все множество целеполаганий, которые должны быть достигнуты при реализации концепции. Разработка объемных, цельных определений базовых категорий в правовом и управленческом смыслах была одной из первоочередных задач настоящего исследования вследствие того, что основой успешной реализации государственной политики транспортной безопасности является учет самой природы транспортной деятельности и транспорта как многоотраслевого комплекса. Как следует из анализа имеющейся проблемной и нормативной базы, основная распространенная ошибка, ослабляющая существующие разработки и подходы, состоит в том, что транспортная безопасность рас-

смачивается как безопасность исключительно антитеррористическая. При этом снижается внимание к остальным видам опасностей, включая техногенную, экологическую и др., не учитывается статистика, убеждающая, что именно на долю игнорируемых видов опасностей приходится подавляющая часть экономического и других видов ущерба.

Принятие и реализация Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации – одного из основных документов государственной политики в области транспорта, позволило бы в качестве основных эффектов получить прежде всего экономические выгоды, выход на решение внешнеполитических задач, а также укрепление обороноспособности страны.

Первым этапом в построении системы управления безопасностью является мониторинг, отражающий реальное состояние безопасности и степень ее рассогласования с желаемым, как сигнал управления, включающий такие постоянно функционирующие исполнительные механизмы, как компетентные органы, ресурсное обеспечение, контроль и надзор.

Особо нужно сказать о механизме, который делает систему работоспособной, – механизме государственного управления, включающем, в отличие от прямого директивного управления в том числе регулирование и запуск в действие государственно-частных механизмов и постоянно действующих правил игры. Соответственно необходимо и установление целевых функций управления, т. е. текущего и конечного желаемых состояний безопасности, параметров оценки рисков и параметров, описывающих уровень безопасности.

Существенным моментом оказывается организация эффективной государственной административной структуры, что позволит создать систему быстрого реагирования. На сегодня государственный контроль и надзор – практическая основа обеспечения безопасности – в должной степени не развиты, и поэтому необходимы решительные меры по реструктуризации и модернизации этих механизмов.

Так, функции Ространснадзора по горизонтальной координации надзорных и контрольных процедур с иными органами

федеральной исполнительной власти по вертикали «вверх» (имея в виду отношения с Минтрансом России, необходимость инициирования законопроектных работ, международные аспекты надзорной и контрольной деятельности), по взаимодействию с внутрифирменным контролем, с местными органами власти статистико-аналитически не находят в существующей структуре своего организационного воплощения. Целесообразно поэтому в структуре Ространснадзора создать новый функциональный блок – управление с соответствующими подразделениями.

Необходимы коррективы в коммуникациях между Ространснадзором и органами и организациями как по вертикали «вверх», так и по вертикали «вниз», а кроме этого еще и их горизонтальная координация.

Из необходимости таких корректив вытекает постановка конкретных управленческих задач:

- перераспределения полномочий и установления новых;
- построения новых связей;
- принятия нужных (или требующихся) для этого нормативных правовых актов и создания в Ространснадзоре необходимых обеспечивающих структурных подразделений.

Эти коррективы являются первичными и обязательными с системной позиции для современной организации функций надзора и контроля. Без их реализации затруднена детализация процедур и технологий осуществления надзора и контроля в сфере транспорта.

Не менее важными, чем практические проблемы, являются проблемы теоретического характера. Пока нерешенными остаются фундаментальные теоретические вопросы, без определения которых фактически невозможно построение стройной, функциональной, непротиворечивой законодательной базы. На данный момент наблюдается разброс понятий не только в пределах доктрины, но и в частном законодательстве.

Нормативно-правовое регулирование самой деятельности различных видов транспорта, и особенно в области обеспечения транспортной безопасности, является самостоятельным

актуальным вопросом. Это обусловлено тем, что нормативно-правовая база в недостаточной мере разработана, законодательный массив регулирования безопасности на транспорте, призванной в системном и непротиворечивом виде регламентировать все стороны и аспекты процесса обеспечения транспортной безопасности, нуждаются в комплексном переосмыслении.

Так, в России все еще отсутствует не только базовый комплексный Федеральный закон «О транспортной безопасности Российской Федерации», но нет и доктринального документа типа «Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации». Существующие же по данной проблематике законодательные и иные нормативные правовые акты изобилуют противоречиями, нестыковками, серьезными пробелами.

В качестве основы реализации положений Концепции ключевым должен стать приоритет превентивных мер как наиболее эффективный способ экономии финансово-ресурсной составляющей в долгосрочной перспективе. Приоритет плано-предупредительных мероприятий также должен стать одним из главных принципов Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности.

Рассматривая превентивные меры, среди которых можно назвать установление нормативов, мониторинг и оценку угроз транспортной безопасности, развитие нормативно-правовой базы и ресурсного обеспечения, надзор и контроль, создание охранных зон и обеспечение транспортной безопасности в кризисных ситуациях, категорирование объектов транспортной безопасности, разработку планов готовности, развитие средств мониторинга и предупреждения о природных катаклизмах, плано-предупредительное обслуживание и ремонты объектов технико-технологической сферы, отдельно нужно отметить необходимость ежегодного официального доклада о транспортной безопасности, представляющего собой сводный документ, подготавливаемый специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Такой орган власти в соответствии с законодательством РФ и Положением

о нем мог бы отвечать за уровень транспортной безопасности в стране, координировать деятельность иных органов и организаций в области обеспечения транспортной безопасности. Доклад должен содержать сведения об уровне транспортной безопасности, тенденциях его развития, новых явлениях и иных факторах, требующих реагирования и подготовки соответствующих решений.

Как представляется, доклад должен стать основным документом, задающим корректирующие ориентиры на обеспечение транспортной безопасности в будущем, определяющим звеном в обозначении текущих приоритетов.

Говоря о приоритетах в области обеспечения транспортной безопасности, исходя из сложившейся ситуации в сфере, представляется разумным, чтобы государственная политика в области обеспечения транспортной безопасности ориентировалась прежде всего на те виды транспорта, показатели аварийности по которым наиболее высоки. Таким видом транспорта является автомобильный транспорт, количество аварий, жертв и величина ущерба на котором на 2–3 порядка превосходит аналогичные показатели других видов транспорта. Трудно спорить с тем, что на сегодня в первую очередь необходимо выравнять экономическую составляющую как основу ресурсного обеспечения дальнейшей деятельности.

Таким образом, в широком смысле система транспортной безопасности должна представлять собой отработанный механизм обеспечения устойчивой транспортной деятельности, который должен иметь нормативно-правовую, организационную, научную и финансово-ресурсную основу.

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 г. указал на необходимость развития транспортной инфраструктуры как наиболее значимой политической задачи государства²⁵⁶. Послание должно стать важным событием в сфере развития коммуникаций и транспорта страны, поддержкой амбициоз-

²⁵⁶ См.: Послание Президента РФ к Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая.

ных целей и задач государства в Сибири и на Дальнем Востоке, разумной, взвешенной политики государства в области национальной безопасности. Эта задача является стратегически важной по масштабам и в соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации развитие коммуникаций и транспортной инфраструктуры должно рассматриваться на период до 2020 г.

Президент страны потребовал, чтобы современная, хорошо развитая транспортная инфраструктура государства была способна превратить географические особенности России в ее конкурентное экономическое и стратегическое преимущество в XXI в.

Принятие проекта Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности позволило бы системно организовать, упорядочить, регламентировать, обеспечить ресурсами политику государства в важнейшей области жизнедеятельности страны. По прогнозу последствий от ее принятия можно существенно влиять на сокращение числа жертв на транспорте, экономический и экологический ущерб, повышать привлекательность российских перевозчиков на мировых транспортных коммуникациях и российских участках международных транспортных коридоров. В программной части Концепции можно предусмотреть необходимые изменения в законодательстве РФ, принятие согласованного с Концепцией Федерального закона «О транспортной безопасности».

В целом системный и детализированный подход к формированию государственной политики в области транспортной безопасности на всех требуемых уровнях — от философского определения базовых категорий до технологизированного структурно-функционального, нормативно-правового строительства механизма государственного управления, от проработки мер превентивных действий и планов готовности до государственно-частного партнерства, в состоянии поставить проблему безопасного и устойчивого функционирования транспорта России на прочный организационно-управленческий фундамент.

Рассмотренные в монографии проблемы имеют системный характер и позволяют сформировать государственную политику транспортной безопасности как набор управленческих и политических документов. В Приложении даны некоторые наработки из этого пакета, носящие, во-первых, характер иллюстраций работоспособности предложенных подходов, а, во-вторых, полезные сами по себе как материалы, пригодные для практической реализации, использования в процедурах реального государственного управления.

Список использованной литературы и нормативных источников

1. Национальные программы, стратегии, концепции и доктрины

1. Концепция национальной безопасности (утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300, в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24) // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.
2. Концепция модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации» (утв. постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2000 г. № 144) // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1034.
3. Концепция развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации (утв. Распоряжением Правительства РФ от 3 июня 2003 № 909-р) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2945.
4. Концепция развития гражданской авиационной деятельности Российской Федерации (одобрена на заседании Правительства РФ от 7 декабря 2000. Протокол № 41, пункт 1) // Официальный сайт Федерального агентства воздушного транспорта: http://www.favt.ru/doc/host_doc/index.php?idmd=1.
5. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09 сентября 2000. № Пр-1895) // Российская газета. 2000. 28 сентября.
6. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Президента РФ от 27 июля 2001 г. № Пр-1387) // МО РФ и ВМФ. Изд. ГУНИО МО РФ, Санкт-Петербург, 2002.
7. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (утв. приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45) // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации: http://www.mintrans.ru/pressa/Trans_Strateg_12052005.doc.
8. Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года (утв. Президентом РФ 3 марта 2001 г. № ПР-241) // Официальный сайт Федерального агентства воздушного транспорта: http://www.favt.ru/doc/host_doc/index.php?idmd=2.
9. Федеральная целевая научно-техническая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития на-

-
- уки и техники» на 2002–@годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 21 августа 2001 г. № 605 // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4138.
10. Федеральная целевая программа «Глобальная навигационная система» (утв. постановлением Правительства РФ от 20 августа 2001 г. № 587) // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. Официальный сайт в рамках ФЦП «Электронная Россия» ИА ТС ВПК: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=117>.
 11. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» (утв. постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.
 12. Подпрограмма Федеральной целевой программы «Мировой океан» «Создание Единой системы информации об обстановке в Мировом океане» (утв. постановлением Правительства РФ от 10 августа 1998 № 919) // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. Официальный сайт в рамках ФЦП «Электронная Россия» ИА ТС ВПК: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=29>.
 13. Подпрограмма Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» «Автомобильные дороги» (утв. постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 № 848) // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. Официальный сайт в рамках ФЦП «Электронная Россия» ИА ТС ВПК: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=2>.
 14. Подпрограмма Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» «Безопасность дорожного движения» (утв. постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 № 848) // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. Официальный сайт в рамках ФЦП «Электронная Россия» ИА ТС ВПК: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=9>.
 15. Подпрограмма Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» «Внутренние водные пути» (утв. постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 № 848) // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. Официальный сайт в рамках ФЦП «Электронная Россия» ИА ТС ВПК: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=7>.

16. Подпрограмма Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» «Внутренний водный транспорт» (утв. постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 № 848) // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. Официальный сайт в рамках ФЦП «Электронная Россия» ИА ТС ВПК: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=6>.
17. Подпрограмма Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» «Гражданская авиация» (утв. постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 № 848) // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. Официальный сайт в рамках ФЦП «Электронная Россия» ИА ТС ВПК: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=3>.
18. Подпрограмма Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» «Железнодорожный транспорт» (утв. постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 № 848) // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. Официальный сайт в рамках ФЦП «Электронная Россия» ИА ТС ВПК: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=144>.
19. Подпрограмма Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» «Международные транспортные коридоры» (утв. постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 № 848) // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. Официальный сайт в рамках ФЦП «Электронная Россия» ИА ТС ВПК: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=11>.
20. Подпрограмма Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» «Морской транспорт» (утв. постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 № 848) // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. Официальный сайт в рамках ФЦП «Электронная Россия» ИА ТС ВПК: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=5>.

2. Доклады, послания

1. Генеральная Ассамблея ООН. А/58/228. 58 сессия. Пункт 162 предварительной повестки дня А/58/150. Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения. Доклад Генерального Секретаря. 7 августа 2003 г. // Официальный сайт ООН «Гло-

бальный кризис в области безопасности дорожного движения»: <http://daccess-ods.un.org/ГМР/4610286.html>

2. Послание Президента РФ к Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004 . 27 мая.
3. Государственный доклад о состоянии и безопасности дорожного движения в Российской Федерации // STOP-газета. 2003. № 9.
4. Сводный отчет от 4 марта 2005 г. «Итоги работы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в 2004 г.» // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации: http://www.mintrans.ru/pressa/Nadzor_Otchet_2004/Itogi_2004.rar.
5. Доклад заместителя Министра транспорта С.А. Аристова на заседании коллегии Министерства транспорта Российской Федерации «О комплексе мер по совершенствованию подготовки специалистов для транспортного комплекса в условиях реформирования экономики Российской Федерации» // Официальный сайт Министерства транспорта РФ: <http://www.mintrans.ru/>

3. Нормативно-правовые акты

1. Закон Азербайджанской Республики от 11 июня 1999 г. № 683-Q «О транспорте» // Официальный сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ: <http://www.adviser.kg/base-sng/show.fwx?Regnom=2695>.
2. Закон Республики Казахстан от 21 сентября 1994 г. № 156-ХІІІ «О транспорте в Республике Казахстан» // Официальный сайт Республиканской Нотариальной Палаты: <http://www.notariat.kz/default.asp?sw=base&REZULT=REZ&uid=792A2CEC-CD-4724-B150-533DD75FDB07&reqsrch=1&kw=18355>.
3. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
4. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.
5. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
6. Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.
7. Кодекс торгового мореплавания РФ от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.
8. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

9. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.
10. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 170.
11. Федеральный закон от 10 декабря 1995 № 196-ФЗ (ред. от 22 августа 2004) «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.
12. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.
13. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.
14. Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть I). Ст. 5277.
15. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3805.
16. Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ (ред. от 7 марта 2005) «О борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.
17. Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» // СЗ РФ. 2005. № 52 (часть II). Ст. 5602.
18. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (часть 1). Ст. 5140.
19. Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 805.
20. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3430.
21. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. от 31 декабря 2005) «Об образовании» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.
22. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (с изм. от 25 декабря 1992 г., 24 декабря 1993 г., 25 июля 2002 г., 7 марта 2005 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.
23. Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

-
24. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 23 декабря 2005 г. № 1522) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
 25. Постановление Правительства РФ № 274 от 11 июня 2004 г. «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2429.
 26. Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 № 848 «О федеральной целевой программе «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» // Официальный Портал правовой поддержки предпринимательской деятельности: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_12067.html.
 27. Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 184 (ред. от 11.06.2004) «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1477.
 28. Постановление Правительства РФ от 10 августа 1998 № 919 «О федеральной целевой программе «Мировой океан» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 4024.
 29. Постановление Правительства РФ от 11 июля 2002 № 515 «Об утверждении Положения о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта Российской Федерации» (в ред. постановления Правительства РФ от 18.01.2003 № 26) // СЗ РФ. 2002. № 28. С. 2871.
 30. Постановление Правительства РФ от 15 октября 2001 г. № 728 «О федеральной целевой программе «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4107.
 31. Постановление Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 609 «Об утверждении правил расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2918.
 32. Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. № 801 «О службе безопасности полетов авиации Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.
 33. Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» // СЗ РФ. 2001. № 1 (часть II). Ст. 123.
 34. Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1998 г. № 1131 «Об утверждении Положения о правах и ответственности государственных инспекторов гражданской авиации Министерства

- транспорта Российской Федерации по осуществлению государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации» (с изм. от 14 мая 2003 г.) // СЗ РФ. 1998. № 40. Ст. 4963.
35. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345
36. Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2003 г. № 65 «Об утверждении Федеральных авиационных правил поиска и спасания в государственной авиации» // Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2003 г. № 65 «Об утверждении Федеральных авиационных правил поиска и спасания в государственной авиации» // СЗ РФ. 2003. № 6. Ст. 527.
37. Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 184 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта» (с изм. от 11 июня 2004 г.) // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1477.
38. Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 1024-р «О переподчинении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 33. Ст. 3506.
39. Постановление Госгортехнадзора РФ от 21 июня 2002 г. № 34 «Об утверждении Положения о проведении экспертизы промышленной безопасности на опасных производственных объектах, связанных с транспортированием опасных веществ железнодорожным транспортом // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 38.
40. Постановление Минтруда РФ от 17 июня 2003 г. № 36 «Об утверждении Межотраслевых правил по охране труда при эксплуатации промышленного транспорта (конвейерный, трубопроводный и другие транспортные средства непрерывного действия)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 44.
41. Распоряжение Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 24 марта 2005 г. № АН-57-р(фс) «О совершенствовании организации лицензирования деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере транспорта» // Документ официально опубликован не был.
42. Распоряжение Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 29 октября 2004 г. № АН-249-ФС «О Положении об Управлении надзора в сфере морского и речного транспорта» // Документ официально опубликован не был.

-
43. Приказ Минтранса РФ от 17 мая 2001 г. № 88 «О Системе сертификации в гражданской авиации Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 32.
 44. Приказ Минтранса РФ от 25 сентября 2003 № 193 «Об утверждении Устава федерального государственного учреждения «Государственная речная судоходная инспекция Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 10 дек.
 45. Приказ Минтранса РФ от 28 ноября 2005 г. № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 4.
 46. Приказ Росморречфлота от 13 апреля 2005 № 9 «Об утверждении Устава федерального государственного учреждения «Российский Речной Регистр» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 16.05.2005. № 20.
 47. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 18 мая 2004 г. № НА-2ФС «О структуре и штатном расписании центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере транспорта» // Воздушный транспорт. 2004. № 33–34.
 48. Письмо Президента РФ от 30 марта 2002 № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» // Документ официально опубликован не был.
 49. Федеральные авиационные правила «О лицензировании деятельности в области гражданской авиации» (утв. постановлением Правительства РФ от 24 января 1998 г. № 85) // СЗ РФ. 1998. № 5. Ст. 622.
 50. СНиП 2.07.01-89* «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». Дата введения 1990-01-01// Официальный интернет-портал «Все для строительства и ремонта»: <http://www.vashdom.ru/snip/20701-89/>.
 51. Проект Федерального закона «О защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» разработан центром законодательной поддержки промышленности в 2002 г. В Государственную Думу законопроект не был внесен. С 2002 г. работа над проектом не велась.
 52. Проект Федерального закона «О платных автомобильных дорогах и концессионных отношениях в дорожном хозяйстве Российской Федерации». Разработан Институтом законодательства и норма-

- тивно-правовых разработок в 2000 г.: http://www.sulakshin.ru/auto/concesion_project2.shtml.
53. Проект Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов» // ФГУП «НТЦ «Промышленная безопасность». Редакция 2 – вариант-23: www.safety.ru. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
54. Проект Федерального закона «О транспортной безопасности», разработанный Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок; Проект Государственной Концепции обеспечения транспортной безопасности России. Специальное приложение к национальному журналу-каталогу «Транспортная безопасность и технологии». 2005.
55. Проект Федерального закона № 213407-4 «О транспортной безопасности». Внесен в ГД 06 сентября 2005 (письмо Правительства РФ № 2822п-П9). 20 сентября 2005. Рассмотрен Советом ГД ФС РФ (Протокол № 109, п. 44). 09 ноября 2005 принят Государственной Думой ФС РФ в первом чтении (Постановление № 2365-IV ГД).
56. Проект Федерального закона № 360850-3 «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними». Внесен Правительством РФ. Принят постановлением Государственной Думы № 468-IV ГД в первом чтении 28 апреля 2004 г.
57. Проект Государственной Концепции обеспечения транспортной безопасности России. Специальное приложение к национальному журналу-каталогу «Транспортная безопасность и технологии». 2005.
58. Проект Концепции транспортной безопасности Российской Федерации, разработанный Фондом транспортной безопасности РФ // Официальный сайт Фонда транспортной безопасности: http://www.oftb.org/rus/info/concept_1.html

4. Монографии, учебники, книги

1. Автотранспортный комплекс и экологическая безопасность: Моск. гор. науч.-практ. конф.: Сб./ Редкол.: В.Б.Зотов и др. М.: Прима-Пресс-М, 1999.

-
2. Административное право и административный процесс: актуальные проблемы: Сб. статей / Отв. ред. Попов Л.Л., Студеникина М.С. (Серия «Res cottidiana»). М.: Юрист, 2004.
 3. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 2005.
 4. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005, 800 с.
 5. Безопасность России: Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. М.: МГФ «Знание» Разд. 1а: Функционирование и развитие сложных народнохозяйственных, технических, энергетических, транспортных систем, систем связи и коммуникаций. 1998.
 6. Гасанов Б.Г., Лозовой В.И., Бессарабов А.Н. Проблемы организации подготовки водителей транспортных средств. Новочеркасск: ЮРГТУ (НПИ), 2004.
 7. Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учебник для вузов. М.: Эксмо, 2005.
 8. Европейское законодательство о конкуренции на транспорте / ЦНТБ МПС. Б.м., Б.г. Пер. изд.: *Repercuss aus du droit europeen...* / Fisher G., 1990.
 9. Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М.: Юридический институт МИИТа, 2002.
 10. Каштанов Ю.Б., Тишанин А.Г. Новая парадигма дополнительного профессионального образования на железной дороге. Иркутск, 2005.
 11. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов, 2001.
 12. Коноплянко В.И., Гуджоян О.П., Зырянов В.В., Березин А.С. Организация и безопасность движения. Безопасность движения транспортных средств: Учебное пособие. Кемерово: ГУ КузГТУ, 2003.
 13. Красновский В.И. Некоторые концептуальные основы транспортной безопасности. М.: Юриспруденция, 2004.
 14. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. М., 1996.
 15. Николаев О.В. Кадровый потенциал наукоемких производств: пути выхода из кризиса. М.: Экономика, 2005.
 16. Платон. Диалоги. М., 1986.

17. Подготовка водительских кадров. Новочеркасск, 2001.
18. Правила экологической безопасности судов внутреннего и смешанного плавания / Российский речной регистр. М.: Марин инжиниринг сервис, 1995.
19. Россинский Б.В. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения с практическим комментарием». М.: Право и закон, 1997.
20. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Ин-т государства и права РАН, Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН. М., 2001.
21. Системный анализ дорожного движения и дорожно-транспортных происшествий: Сб. науч. тр./ Моск. автомоб.-дор. ин-т; Редкол.: В. А. Илларионов (отв. ред.) и др. М.: МАДИ, 2001.
22. Соловьев С.Н., Транспортное обеспечение национальной безопасности государства (концептуально-логистический подход). СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2004.
23. Le Robert. Dictionnaire universel des noms propres. En 5 volumes. Nouv. éd. Paris: «Dictionnaires Le Robert», 1989.
24. Wolfers A. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1962.

5. Статьи в периодических изданиях

1. Арсюхин Е. Россия задавит сама себя. Всемирный банк назвал нашу страну лидером по числу аварий на дорогах // Российская газета. 2005. 1 марта: <http://www.rg.ru/2005/03/01/a55693.html>.
2. Афанасьев А.М. Необходимость Дорожного кодекса очевидна. / О законодательной инициативе – Дорожном кодексе Российской Федерации. Выпуск № 4 (11). М.: Научный эксперт, 2005.
3. Бабакин А. Мирные потери российских ВВС. Прокуратура Дальневосточного военного округа расследует причины катастрофы бомбардировщика Су-24 под Комсомольском-на-Амуре // Независимая газета. 2004. 13 фев.
4. Балашов И. О транспортной составляющей обеспечения внешнеэкономической безопасности страны // Российский экономический журнал. 2000. № 3.
5. Вилисов М.В., Сулакшин С.С., Хрусталева Е.А. Дорожный кодекс Российской Федерации – комплексное решение проблем дорожной отрасли // Официальный сайт Сулакшина Степана Степановича: http://www.sulakshin.ru/download/dor_cod.pdf

-
6. Витебский В., Жегулин В. С опорой на европейский опыт // Военно-промышленный курьер. № 4.
 7. Война с международным терроризмом. Крупнейшие теракты против Америки // Грани Ру. 2001. 20 сент.
 8. Жукова А.В. Транспортная безопасность: проблема взаимодействия силовых и гражданских структур. / Научная конференция «Современное состояние военно-гражданских отношений и государственное управление сектором безопасности в России». Секция № 2 «Национальная безопасность: перспективы социального партнерства силовых структур и гражданского общества». 26 ноября 2004 г.
 9. Заключение Института государства и права РАН на Проект «Концепция транспортной безопасности Российской Федерации» // Официальный сайт Фонда транспортной безопасности РФ: http://www.oftb.org/rus/info/finding_1.html.
 10. Катастрофы Ту-134 и Ту-154. Выводы госкомиссии // Официальный сайт СМИ SakhalinInfo, 15.09.2004: <http://www.sakhalin.info/news/25318/>.
 11. Кинжалов В. Государственная речная судоходная инспекция: история и современность // Речной транспорт (XXI век). 2003. № 1.
 12. Козлов Ю.П. Формирование перечня требований по обеспечению транспортной безопасности на основе категорирования объектов инфраструктуры видов транспорта по степени опасности // Официальный сайт журнала «Транспортная безопасность и технологии»: http://www.transafety.ru/Word/kr_stol_pril.doc.
 13. Кокорев И.Г. Отзыв на проект Федерального закона «О транспортной безопасности» от 18 июля 2005 г.
 14. Кокорев И.Г. Система транспортной безопасности – составная часть. Транспортной стратегии России. Нормативные правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности. М.: Научный эксперт, 2004.
 15. Летать самолетами или спать кроватями? // Официальный сайт АвиаПорт.Новости, 19.09.2002: <http://www.aviaport.ru/news/2002/09/19/36418.html>.
 16. Ломанов О.А. Транспортная безопасность и программа «Модернизация транспортной системы России»: <http://www.transafety.ru/issue/2004/1/modern.htm>.
 17. Лосото А. Кому нести «русский крест»? За последние 10 лет число россиян сократилось на 9 миллионов человек // Российская

- газета. 2004. 4 нояб.: <http://www.rg.ru/2004/11/04/demografiya.html>
18. На Саммите «большой восьмерки» принята программа действий по укреплению безопасности международных перевозок // Официальный сайт Агентства Синьхуа: <http://russian.xinhuanet.com/htm/06101955541.htm>.
 19. Назаркин М.В. Новые террористические угрозы и правовые проблемы обеспечения безопасности транспортного комплекса Российской Федерации // Транспортное право. 2004. № 3.
 20. Новицкий Н.А. Пути реализации инвестиционных проблем в транспортно-дорожном комплексе России / О законодательной инициативе – Дорожном кодексе Российской Федерации. Выпуск № 4 (11). М.: Научный эксперт, 2005.
 21. Официальный представитель Правительства РФ, заместитель Министра транспорта РФ Сергей Аристов принял участие в заседании Комитета Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи, на котором был рассмотрен проект Федерального закона «О транспортной безопасности» (подготовка к первому чтению) // Официальный сайт Межрегиональной Транспортной Компании «Близнецы», 20.10.2005: http://www.mtk-twins.ru/ru/news/transport/news_current.shtml?2005/10/819.html.
 22. Погонцева Е. Безопасность в зеркале современных угроз // Российская газета. 2005. 26 апр.
 23. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов» // Официальный сайт ОАО ВНИИСТ: <http://www.vniist.ru/ru/download/300805ps.doc>.
 24. Старостин С.А. Проблемы обеспечения транспортной безопасности и борьбы с терроризмом // Журнал-каталог «Транспортная безопасность и технологии». 2004: <http://www.transafety.ru/issue/2004/tb-antiter.html>
 25. Стратегия развития железнодорожного комбинированного транспорта / ЦНТБ МПС. Б.м., Б.г. Пер. изд.: Railway combined transport development strategy / Poinsot A., 1990.
 26. Сулакшин С.С. О законодательной инициативе – Дорожном кодексе Российской Федерации / О законодательной инициативе – Дорожном кодексе Российской Федерации. Выпуск № 4 (11). М.: Научный эксперт, 2005, С. 16.

-
27. Сулакшин С.С. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства».
 28. Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В., Тимченко А.Н., Сулакшина А.С., Хрусталева Е.А. Нормативные правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности.. М.: Научный эксперт, 2004.
 29. Сулакшин С.С., Жукова А.В. О правовом и содержательном анализе понятия «транспортная безопасность» // Транспортная безопасность и технологии. 2005. № 2.
 30. Терещнев Л.В. Вектор угроз и конфликтов в геополитической перспективе / Военно-гражданские отношения и государственность изменяющейся России: Материалы научного семинара. Выпуск № 2—3. М.: Научный эксперт, 2004.
 31. Федеральный транспорт // Официальный сайт Алтайского Краевого Отделения Ространсинспекции: http://www.ab.ru/~tkakorti/history_4.html.

6. Сборники, энциклопедии

1. Богословская О.В. Проблема безопасности человека в аспекте европейского интеграционного процесса // Сорокинские чтения «Актуальные проблемы социологической науки и социальной практики». 17—18 декабря 2002 г.
2. Бондаренко Е. О соотношении национальной и международной безопасности // Ломоносовские чтения 2003 г. Студенты. Том № 2.
3. Волков С.П. Анализ основных угроз в отечественном трубопроводном транспорте // Экономика России: основные направления совершенствования. Межвузовский сборник научных трудов. 2005. Выпуск № 6.
4. Определение (объяснение значения) // Официальный сайт Рубрикон. Энциклопедии, словари, справочники: <http://www.rubricon.com/partner.asp?aid={80E98078-4F54-4832-9656-5CCA04C0A6C4}&ext=0>.
5. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1974. Вып. XXVIII.
6. Сборник нормативных правовых актов, регламентирующих подготовку водителей автотранспортных средств. М.: Транско-салтинг, 2001.

7. Сборник руководящих материалов по обеспечению безопасности движения и лицензированию автотранспортных средств независимо от форм собственности и принадлежности / Саратовское областное отделение Российской транспортной инспекции. Саратов, 1997.
8. Справочник по программе НАТО «Безопасность посредством науки» // Официальный сайт NATO Security Through Science Programme: www.nato.int/science, 2005.

7. Диссертации, авторефераты

1. Амельчаков И. Ф. Правовые и организационные основы обеспечения безопасности личности на объектах транспорта: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
2. Ахундов Р.А. оглы. Правовое регулирование пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
3. Баклановский Д. С. Моделирование процессов развития сетей транспортного типа в условиях дефицита информации: Дис. ... канд. экон. наук. СПб., 1998.
4. Балашов И.И. Принципы обеспечения экономической безопасности России при развитии международных торгово-транспортных связей: Автореферат дис. ... канд. экон. наук. -М., 2000.
5. Глухов А.К. Оценка современного состояния и перспективы развития городского пассажирского транспорта Москвы: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2004.
6. Гордина Ю.В. Региональные аспекты регулирования транспортной деятельности: Дис. ... канд. экон. наук. Иркутск, 2002.
7. Кучина О.В. Формирование кадровой политики в системе управления автотранспортного предприятия: Дис. ... канд. экон. наук. – СПб., 1997.
8. Макаров А.Д. Транспортная безопасность при перевозке опасных и особо опасных грузов в новых геополитических условиях. (Международно-правовые основы): Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.
9. Снопков В.И. Организация обеспечения безопасности плавания транспортных судов морского флота: Автореферат дисс. ... д-ра техн. наук. СПб., 2000.

Приложения

I. Государственная Концепция обеспечения транспортной безопасности России²⁵⁷ (проект)

1. Общие положения

1.1. Статус и распорядительный мандат Концепции

Государственная концепция обеспечения транспортной безопасности является основным (исходным) государственно-управленческим документом, определяющим содержание государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности, программы ее реализации, формирующим и приводящим в действие механизм исполнения.

Государственная концепция обеспечения транспортной безопасности (далее Концепция) утверждается Указом Президента РФ, в силу этого является нормативно-правовым актом и обязательна для исполнения всеми органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, включая нерезидентов, как на территории Российской Федерации, так и на борту транспортных средств в условиях действия российской юрисдикции.

Конституция Российской Федерации дает полные основания и обязывает к государственно-управленческой деятельности по обеспечению транспортной безопасности в Российской Федерации.

Статья 71 Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации экономическое развитие, федеральный транспорт и пути сообщения, оборону и безопасность. Статья 72 Конституции относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обеспечение правопорядка, общественной безопасности, экологической безопасности, борьбу с катастрофами и ликвидацию их последствий, в том числе в области транспортной деятельности.

²⁵⁷ Проект Государственной Концепции обеспечения транспортной безопасности России. Специальное приложение к национальному журналу-каталогу «транспортная безопасность и технологии». 2005.

Концепция определяет цели, задачи, принципы, ресурсные источники, основные мероприятия обеспечения транспортной безопасности и их временные рамки, устанавливает единый понятийный и терминологический аппарат в области транспортной безопасности, направлена на формирование системы (структура органов и организаций и их полномочия) обеспечения транспортной безопасности.

Концепция периодически корректируется, не реже чем один раз в 5 лет, путем издания соответствующего Указа Президента РФ.

Основаниями для корректировки Концепции являются данные мониторинга уровня транспортной безопасности, проводимого специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и выводы и положения подготавливаемого им ежегодного Доклада о транспортной безопасности.

Концепция согласуется с государственными документами более общего характера в области безопасности, транспортной политики и иными:

- Концепцией национальной безопасности РФ;²⁵⁸
- Государственной стратегией экономической безопасности РФ;²⁵⁹
- Транспортной стратегией РФ на период до 2020 года;²⁶⁰
- международными соглашениями Российской Федерации.

Вопросы по предмету Концепции в соответствии со степенью их актуальности отражаются в ежегодном послании Президента РФ Парламенту – Федеральному собранию РФ и в части ресурсного обеспечения транспортной безопасности в ежегодном бюджетном послании Президента РФ.

Во исполнение Концепции и утверждающего или корректирующего ее Указа Президента РФ издается Постановление Правительства РФ, формируются (корректируются) планы действий специально уполномоченного и имеющих отношение других федеральных органов исполнительной власти, иные координирующие и программные документы, планы готовности всех уровней.

Концепция исходит из фактического уровня транспортной безопасности, устанавливает ее целевой уровень, сроки его достижения и

²⁵⁸ Утверждена Указом Президента РФ от 10 января 2000г. № 24.

²⁵⁹ Утверждена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608.

²⁶⁰ Одобрена Государственным Советом РФ 29 октября 2003 г.

определяет основные требования к программе действий в рамках государственного управления.

Целью Концепции является определение содержания государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности, программы ее реализации и формирование и приведение в действие механизма ее исполнения.

Целью государственной политики в области транспортной безопасности является обеспечение национальной безопасности и реализация национальных интересов при транспортной деятельности, устойчивость транспортной деятельности, предотвращение (минимизация) вреда здоровью и жизни людей, ущерба имуществу и окружающей среде, общенационального экономического ущерба при транспортной деятельности.

1.2. Основные определения, понятия и принципы

Транспортная безопасность — состояние транспортной системы Российской Федерации, позволяющее обеспечивать национальную безопасность и национальные интересы в области транспортной деятельности, устойчивость транспортной деятельности, предотвращать (минимизировать) вред здоровью и жизни людей, ущерб имуществу и окружающей среде, общенациональный экономический ущерб при транспортной деятельности.

Транспортная система Российской Федерации — совокупность органов государственной власти и местного самоуправления, в ведении которых находятся вопросы транспортной деятельности и транспортной безопасности, транспортных инфраструктур, транспортных средств, хозяйствующих субъектов в области транспортной деятельности, потребителей транспортных услуг.

Транспортная деятельность — управление, организация и перемещение пассажиров и/или грузов.

Транспортная инфраструктура — совокупность транспортных объектов, органов и систем непосредственного управления процессом перемещения пассажиров и грузов.

Транспортный объект — имущественный комплекс (здания, сооружения, оборудование, земельные участки, иные объекты недвижимости), используемый для выполнения той или иной операции (совокупности операций) в процессе перемещения пассажиров и грузов.

Транспортное средство — техническое устройство, управляемое экипажем, предназначенное для перемещения пассажиров и грузов.

Потребитель транспортных услуг – юридическое или физическое лицо, заинтересованное в перемещении пассажиров и грузов и заключившее с этой целью договор с хозяйствующим субъектом в области транспортной деятельности.

Уровень транспортной безопасности – количественные показатели аварийности и ущербов по видам транспортной деятельности, а также характеристика степени угроз транспортной безопасности в транспортной системе РФ.

Ресурсное обеспечение транспортной безопасности – определение источников и реализация процедур: финансирования, подготовки кадров, информационного, материально-технического, научно-технического, нормативно-правового обеспечения мероприятий по улучшению уровня транспортной безопасности.

Угроза транспортной безопасности – условия, обстоятельства и причины, способные привести к ущербу национальной безопасности, ущемлению национальных интересов Российской Федерации в области транспортной деятельности, нарушению устойчивости транспортной деятельности, нанесению вреда здоровью и жизни людей, ущербу имуществу и окружающей среде, общенациональному экономическому ущербу при транспортной деятельности.

Доклад о транспортной безопасности – сводный документ, ежегодно подготавливаемый специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, содержащий сведения об уровне транспортной безопасности, тенденциях его развития, новых явлениях и иных факторах, требующих реагирования и подготовки соответствующих решений.

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за уровень транспортной безопасности в Российской Федерации, координирующий деятельность прочих органов и организаций в области обеспечения транспортной безопасности, реализующий принцип единоответственности.

Пути сообщения – искусственные сооружения или участки природной среды, используемые для перемещения транспортных средств.

Экипаж – физические лица (лицо), управляющие движением транспортного средства, обслуживающие его и находящиеся на его борту.

Специальные мероприятия – действия, предусмотренные планом готовности или вызванные текущей необходимостью в условиях кризисных ситуаций и ликвидации (минимизации) их последствий.

Специальные средства – технические устройства и приспособления, предназначенные для предотвращения (минимизации) ущерба здоровью и жизни пассажиров и экипажа, противодействия кризисным ситуациям, проблемным пассажирам при транспортной деятельности и спасании, входящие в обязательное укомплектование транспортных объектов и транспортных средств.

Кризисная ситуация – совокупность обстоятельств, существующих с момента регистрации уполномоченным лицом нарушения соответствующих установленных требований, норм и правил в области транспортной деятельности.

План готовности – письменный документ, утвержденный уполномоченным органом (лицом) для каждого уровня управления и содержащий распределение обязанностей, мероприятия, порядок действий органов государственной власти и местного самоуправления; должностных лиц (органов) хозяйствующих субъектов; потребителей транспортных услуг, владельца, экипажа транспортного средства, персонала транспортных объектов, привлекаемых лиц, – для периодов предупреждения, действий в условиях кризисных ситуаций и ликвидации (минимизации) их последствий, случаев столкновения с проблемным грузом или проблемным пассажиром.

Проблемный груз (багаж) – груз, запрещенный к перевозке, у которого провозная документация или физическое состояние не соответствуют установленным требованиям, нормам и правилам.

Проблемный пассажир – любое физическое лицо, находящееся на территории транспортного объекта или транспортного средства и нарушающее установленные требования, нормы и правила транспортной деятельности.

В транспортную систему Российской Федерации входят следующие виды транспорта:

- наземный (автомобильный; железнодорожный; общественный городской, включая метрополитен);
- воздушный;
- водный (морской и речной);
- магистральный трубопроводный;
- промышленный.

Правительство РФ определяет специально уполномоченный федеральный орган (органы) исполнительной власти, к ведению которого (которых) отнесены те или иные виды транспорта, для всех видов транспорта. Исключение составляет транспорт, не имеющий (не использующий) единых с транспортом общего пользования путей сообщения.

Субъектами регулируемых отношений, деятельность которых входит в предмет государственной политики обеспечения транспортной безопасности, являются:

- международные органы и организации;
- федеральные органы государственной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;
- хозяйствующие субъекты транспортной деятельности;
- хозяйствующие субъекты – разработчики и производители транспортных средств, специальных средств и иного оборудования;
- потребители транспортных услуг.

Указанные субъекты могут являться объектами регулирующего воздействия государственной политики обеспечения транспортной безопасности.

Основными принципами государственной политики обеспечения транспортной безопасности являются:

- конечная ответственность государства за обеспечение уровня транспортной безопасности;
- приоритет охраны жизни и здоровья людей;
- гармонизация норм, требований и правил транспортной безопасности в Российской Федерации с международными условиями транспортной деятельности;
- разумное соотношение целей обеспечения транспортной безопасности с реальными возможностями государства;
- недопустимость необоснованного ущерба хозяйственной деятельности при государственных регулирующих воздействиях, адекватность профилактических мер степени угроз и возможному ущербу от нарушений в области транспортной безопасности;
- необходимое и своевременно формируемое нормативно-правовое обеспечение обоснованности всех регулирующих транспортную деятельность воздействий;
- учет интересов общества, государства, хозяйствующих субъектов, потребителей транспортных услуг в их балансе при обеспечении транспортной безопасности;
- максимальное использование в рыночных условиях возможностей государственно-частного партнерства;
- гарантированность ресурсного обеспечения транспортной безопасности;

-
- приоритет планово-предупредительных мероприятий по обеспечению транспортной безопасности;
 - комплексный характер и координация всех субъектов транспортной деятельности при обеспечении транспортной безопасности;
 - непрерывность обеспечения транспортной безопасности;
 - заблаговременное выявление условий и факторов, угрожающих нормальному функционированию транспортной системы.

1.3. Факторы транспортной безопасности

Основным фактором транспортной безопасности является управленческая деятельность, в соответствии с принципом конечной ответственности государства за уровень транспортной безопасности, прежде всего публичных властей, а также хозяйствующих субъектов.

Уровень транспортной безопасности зависит, в основном, от следующих, в определенной степени самостоятельных, факторов транспортной безопасности:

- технико-технологического;²⁶¹
- антитеррористического (противодействия актам незаконного вмешательства в транспортную деятельность);²⁶²
- организационно-управленческого²⁶³.

Обеспечение **технико-технологического фактора** транспортной безопасности охватывает вопросы:

- надежности систем «человек-машина»;
- технического состояния транспортных инфраструктур, транспортных средств, путей сообщения, средств контроля и мониторинга угроз транспортной безопасности, специальных средств (далее объекты технико-технологической транспортной безопасности);
- технических стандартов (регламентов) безопасности на всем жизненном цикле (проектирования, производства, эксплуатации и утилизации) объектов технико-технологической транспортной безопасности;
- научно-технического развития и совершенствования объектов технико-технологической транспортной безопасности.

²⁶¹ соответствует английскому понятию *safety*.

²⁶² соответствует английскому понятию *security*.

²⁶³ соответствует английскому понятию *preparedness*.

Основные средства достижения целей технико-технологической транспортной безопасности включают:

- своевременное обеспечение техническими регламентами, стандартами и нормативами;
- контроль и надзор за техническим состоянием объектов технико-технологической транспортной безопасности, сертификация технических средств;
- планово-предупредительное обслуживание и ремонты объектов технико-технологической транспортной безопасности;
- обеспечение (стимулирование) научно-технического прогресса на транспорте;
- кадровое и ресурсное обеспечение транспортной деятельности.

Обеспечение антитеррористического фактора транспортной безопасности охватывает вопросы:

- субординации и координации между собой полномочий и деятельности органов исполнительной власти;
- координации соответствующих российских органов с международными органами и организациями;
- разделения компетенций федерального центра с субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- предупреждения, действий в условиях актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность и ликвидации (минимизации) их последствий;
- формирования требований и самого обеспечения специальными средствами экипажа транспортного средства, специальным оборудованием транспортных объектов и средств;
- правового обоснования и обеспечения планов готовности, специальных досмотровых и контрольных процедур грузов, пассажиров, транспортных инфраструктур и транспортных средств;
- правового обеспечения полномочий экипажа и иных лиц, участвующих в предотвращении, действиях в условиях актов незаконного вмешательства, ликвидации (минимизации) последствий актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность;
- возмещения ущерба потерпевшим сторонам, возмещение убытков вследствие причинения вреда имуществу, жизни и здоровью потерпевших в результате террористических актов на транспорте;

-
- подготовки кадров и проведения учений в условиях, приближенных к реальным.

Основные средства достижения целей антитеррористической транспортной безопасности включают:

- подготовку и обновление планов готовности на всех уровнях управления от транспортного средства (объекта) до федеральных органов исполнительной власти;
- четкие регламенты действий, включая совместные действия органов государственной власти, местного самоуправления, транспортных и спецслужб, экипажей, персонала, пассажиров, собственников и менеджмента хозяйственных субъектов в области транспортной деятельности по предупреждению, действиям в условиях актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность и ликвидации (минимизации) их последствий;
- тренированность персонала всех уровней;
- обеспеченность спецсредствами;
- отработанность систем оповещения;
- кадровую и информационную обеспеченность;
- лицензирование отдельных видов деятельности в области транспортной деятельности.

Обеспечение *организационно-управленческого фактора транспортной безопасности* охватывает вопросы:

- готовности органов государственной власти и местного самоуправления, иных субъектов транспортной деятельности к предупреждению, действиям в ходе транспортных происшествий и кризисных ситуаций, ликвидации (минимизации) их последствий;
- мониторинга уровня транспортной безопасности, контроля и надзора в области транспортной деятельности;
- организации системы (структуры и функций) постоянно действующего государственного управления в области обеспечения транспортной безопасности;
- заблаговременного и достаточного ресурсного обеспечения (кадры, научно-технические вопросы, финансирование);
- организации государственно-частного партнерства при обеспечении транспортной безопасности;
- категорирования объектов в области транспортной деятельности по степени уязвимости;
- профилактики через лицензирование и сертификацию;

- ответственности и санкций за нарушения в области обеспечения транспортной безопасности.

Основным средством достижения целей организационно-управленческой транспортной безопасности является четкая организация постоянно-действующего государственного управления, контроля, надзора и санкций в области обеспечения транспортной безопасности.

1.4. Национальные экономические и геополитические интересы

При осуществлении внутренней и внешней политики Российской Федерации, международного сотрудничества в области транспортной безопасности должны учитываться национальные экономические и геополитические интересы и особенности Российской Федерации.

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации должен определять (предлагать) значимые и приоритетные для экономических и геополитических интересов Российской Федерации, включая интересы приграничных и иных субъектов Российской Федерации, маршруты и направления пассажиропотоков и грузопотоков. При их определении нужно учитывать:

- экспортные, импортные (реэкспортные) и транзитные потоки;
- особые регионы: Северного морского пути, маршрутов северного завоза и иные;
- международные транспортные коридоры.

Определение значения и приоритетности маршрутов и направлений должно осуществляться на среднесрочную (до 5 лет) и долгосрочную (свыше 5 лет) перспективу и отражаться в Докладе о транспортной безопасности. В соответствии с ними специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен формировать предложения: о мерах государственного стимулирования (поддержке) хозяйствующих субъектов, ведущих транспортную деятельность по указанным направлениям; внешнеэкономических и внешнеполитических инициативах Российской Федерации; по проектам государственно-частного партнерства; нормативно-правовому регулированию; кроме того, соответствующие предложения должны готовиться для федеральных целевых программ, проектов законов ежегодного федерального бюджета, направляемых в адрес

соответствующих органов государственной власти, включая органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

1.5. Нормативно-правовые основы

Транспортная безопасность в Российской Федерации должна обеспечиваться соответствующим законодательством.

В соответствии с принципом непрерывности обеспечения транспортной безопасности нормативно-правовая база должна строиться с учетом всех факторов транспортной безопасности и видов транспорта, функционирования всех участков транспортных инфраструктур, транспортных средств и операций по перевозкам пассажиров и грузов.

Вопросы транспортной безопасности в основном регулируются федеральным законом о транспортной безопасности.

Вопросы специальных перевозок, перевозок особо опасных грузов, военно-транспортной деятельности, функционирования промышленного, магистрального трубопроводного, подземного (метрополитен) и иных отдельных видов транспорта, мобилизационной подготовки и мобилизации на транспорте должны регулироваться специальными федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами.

Нормативно-правовые, оперативно-распорядительные и иные управленческие документы всех уровней должны учитывать и исходить из целевых уровней, направлений, форм и средств обеспечения транспортной безопасности, определенных в настоящей Концепции.

Федеральные законы, ежегодный федеральный закон о федеральном бюджете, законы субъектов РФ, федеральные целевые программы, иные акты в области обеспечения транспортной безопасности, планы деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти, технические регламенты, процедуры, инструкции и порядки действий государственных и муниципальных органов власти и хозяйствующих субъектов должны быть приведены в соответствие с текущей редакцией Концепции. Правительство РФ в течение шести месяцев разрабатывает и вносит в Государственную Думу РФ законодательные инициативы по приведению федерального законодательства в соответствие с Концепцией, утверждает новые подзаконные акты, в трехмесячный срок обеспечивает приведение действующих подзаконных актов в соответствие с Концепцией.

2. Современное состояние уровня и обеспечения транспортной безопасности

Рост аварийности, травматизма, ущерба, повышение транспортных издержек, высокая степень износа технических средства, особенно подвижного состава, растущая угроза актов незаконного вмешательства в работу транспорта (терроризм) затрудняют выход транспорта России на траекторию устойчивого развития, при котором обеспечивается необходимый уровень всех видов транспортной безопасности.

Несмотря на многократные преобразования управленческой структуры, эффективные организационные формы на транспорте в целом еще не найдены.

2.1. Уровень транспортной безопасности в России

Для оценки уровня транспортной безопасности необходим контроль количественных показателей аварийности и ущербов для различных видов транспортной деятельности, а также характеристика степени угроз транспортной безопасности.

Характерное для российских транспортных условий ранжирование видов транспорта по их безопасности (опасности) выглядит следующим образом (табл. 1).

При этом величина ущерба от дорожно-транспортных происшествий составляет 4–5% ВВП России.

Автомобильный транспорт в Российской Федерации является самым опасным видом транспорта. Количество аварий, жертв и вели-

Таблица 1.

Годовые показатели транспортной безопасности в Российской Федерации (усреднено за 1992–2004 гг.)

Ранг опасности	I	II	III	IV	V
Вид транспорта	Автомобильный	Воздушный	Промышленный	Водный	Железнодорожный
Количество крушений и аварий	182360	30	1150	27	13
Количество погибших	33240	126	37	17	14
Ущерб, млрд руб	185	5,7	—	—	0,006

чина ущерба в автомобильном транспорте на 2–3 порядка превосходит показатели иных видов транспорта.

Годовое количество погибших в ДТП на 1000 автомобилей в России больше, чем в США – в 8 раз, чем в Японии – в 5 раз, чем в странах ЕС – в 2–3 раза. С учетом того, что пассажирооборот автомобильного и железнодорожного транспорта сопоставим, а грузооборот в железнодорожном транспорте существенно больше, чем в автомобильном, очевидна экстраординарность причин аварийности и ущерба в автомобильном транспорте (см. 3.2.).

Тенденция изменения показателей транспортной безопасности за последние 5 лет также позволяет сделать вывод, что основные резервы улучшения уровня транспортной безопасности в Российской Федерации кроются в автомобильном транспорте, который требует наибольших государственно-управленческих усилий.

В отличие от автомобильного транспорта на воздушном, водном, железнодорожном видах транспорта за 2000–2004 гг. наметились позитивные тенденции²⁶⁴ снижения аварийности, однако угрозы транспортной безопасности продолжают действовать и в этих видах транспорта (п.3.2), что также диктует необходимость адекватного им государственно-управленческого реагирования.

2.2. Состояние государственной системы обеспечения транспортной безопасности

Российская Федерация на 2005 г. располагает достаточно развитым аппаратом государственного управления транспортной безопасностью на всех уровнях властных структур – федеральном, региональном и местном (муниципальном). Основу государственного управления транспортной безопасностью составляют отраслевые и территориальные органы – департаменты, управления и службы Министерства транспорта РФ, Министерства внутренних дел РФ, МЧС РФ и других ведомств, часть полномочий бывшего Министерства путей сообщения приняло на себя ОАО «РЖД».

Все федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся те или иные вопросы транспортной безопасности, условно разделяются на три группы – «гражданские» ведомства, «силовые» ведомства и надзорные органы. К гражданским относятся

²⁶⁴ Усредненный за 2000–2004 гг. ежегодный прирост количества крушений и аварий в России для автомобильного транспорта составил (+6,4%), воздушного (–12,5%), водного (–1,7%), железнодорожного (–10%).

Министерство транспорта, Министерство экономического развития и торговли, Министерство финансов, Министерство иностранных дел, Министерство промышленности и энергетики и Федеральная служба по тарифам.

К силовым ведомствам относятся Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также другие федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие свою деятельность в смежных областях.

Основным надзорным и контролирующим органом в транспортном секторе, в том числе и в области транспортной безопасности является Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

Основная проблема государственной системы обеспечения транспортной безопасности заключается в отсутствии единого координирующего органа на разных стадиях обеспечения транспортной безопасности. Таким органом должен стать Минтранс России, однако, сейчас для этого закрепленных за ним полномочий недостаточно. К компетенции Министерства транспорта Российской Федерации отнесены вопросы транспортной безопасности, что закреплено Постановлением Правительства от 11.06.2004 г. № 247 «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации». По смыслу Постановления транспортная безопасность является лишь одним из направлений деятельности Минтранса, причем не самым приоритетным. К первостепенным задачам Минтранса Правительство отнесло вопросы реформирования транспортного комплекса и отдельных его отраслей, строительство и модернизация уже существующей транспортной инфраструктуры. На сегодняшний день в области реального обеспечения транспортной безопасности на подведомственных видах транспорта Министерство транспорта обладает минимальным набором полномочий, а по смыслу ФЗ «О борьбе с терроризмом»²⁶⁵ является органом исполнительной власти, только привлекаемым к борьбе с терроризмом, что далеко не исчерпывает проблем обеспечения должного уровня транспортной безопасности.

В силовой группе ведомств, особенно на стадии возникновения и развития кризисной ситуации, террористического акта, также есть конкретные проблемы. Единого координирующего органа на все случаи и кризисные ситуации не может быть. Необходима динамич-

²⁶⁵ Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ.

ная система управления, когда координирующим является тот федеральный орган исполнительной власти, компетенция которого наиболее полно соответствует характеру возникшей кризисной ситуации. Координирующими органами могут быть Минтранс, ФСБ, МВД или МЧС, и это должно быть решено заранее.

Проблемой является недостаточно налаженный механизм взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, занимающимися вопросами обеспечения транспортной безопасности. Наиболее критичен механизм взаимодействия между гражданскими и силовыми ведомствами. Минтранс как гражданское министерство не наделен полномочиями по созданию совместно с силовым блоком временных органов, таких как различные временные комиссии, штабы в период возникновения, развития и расследования кризисных ситуаций, в том числе террористических актов на транспорте.

В случае обеспечения антитеррористической безопасности гражданские ведомства, по сути, игнорируются.

Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» делит субъекты, осуществляющие борьбу с терроризмом, на несколько категорий. Основным субъектом руководства борьбой с терроризмом является Правительство Российской Федерации. Однако Правительство в целом не может выступать органом оперативного управления. Прочие органы делятся на субъекты, непосредственно осуществляющие борьбу с терроризмом (ФСБ, МВД, СВР, ФСО и Минобороны), и субъекты, участвующие в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности в пределах своей компетенции. Перечень таких органов утверждается Правительством Российской Федерации. По смыслу закона к таким органам должен был бы быть отнесен и Минтранс. Недостающее взаимодействие Минтранса с силовиками должно включать в себя обмен информацией в установленных пределах и в случаях, когда предоставление определенного рода информации является обязательным, проведение совместных учений, разработку и реализацию в штатной и нештатной обстановке планов готовности.

Однако, пока порядок взаимодействия и информирования, очередность информирования федеральных органов исполнительной власти в случае предупреждения, возникновения и развития кризисных ситуаций не урегулированы.

Не выработаны планы готовности на случай возникновения кризисных ситуаций, нет закрепления плана общих согласованных

действий федеральных органов исполнительной власти и временных органов в случае возникновения и развития кризисной ситуации.

Нерешенной проблемой остаются противоречия между федеральными органами исполнительной власти по вопросам исполнения дублирующих либо схожих полномочий в определенной сфере деятельности. Компетенции МВД и ФСБ в области обеспечения антитеррористической безопасности схожи, что приводит к спорам о подведомственности данной категории дел. Оба ведомства осуществляют подобные полномочия с той лишь разницей, что для МВД обязательным условием должна являться корыстная цель преступлений террористического характера.

Вопросы взаимодействия различных уровней государственной власти и органов местного самоуправления остаются актуальными, так как нет соответствующих планов готовности на случай возникновения кризисных ситуаций. Отсутствует разграничение зон ответственности между различными уровнями государственной власти, а также между органами государственной власти и местного самоуправления.

2.3. Состояние ресурсного обеспечения транспортной безопасности

Наиболее актуальными составляющими ресурсного обеспечения являются нормативно-правовое и финансовое обеспечение.

2.3.1. Состояние нормативно-правовой базы, обеспечивающей безопасность транспортной деятельности в Российской Федерации

Несмотря на наличие обширного законодательства и материалов нормативно-правового характера, призванных повышать уровень транспортной безопасности (приложение 1), современное состояние законодательной базы не адекватно существующим угрозам безопасности. В числе федеральных законов в сфере транспорта адресно на обеспечение безопасности направлен только один закон – «О безопасности дорожного движения». Прочие нормативно-правовые акты в разной степени касаются проблемы транспортной безопасности, но не решают ее основных вопросов.

Отсутствует единый концептуальный документ, определяющий систему и упорядочивающий законодательство в данной сфере.

В российском праве отсутствует понятие «транспортная безопасность», нормативно-правовая база обеспечения транспортной безопасности несистемна и недостаточна в части четкого определения субъектов и объектов транспортной безопасности, недостаточно четко (в т. ч. входе административной реформы) организовано раз-

деление компетенций и ответственности, координация между федеральными органами исполнительной власти, особенно в периоды предупреждения и наступления самой кризисной ситуации, разграничения пределов ответственности государства и хозяйствующих субъектов, соответствия федерального законодательства нормам международного права.

Законодательно четко не установлено отнесение различных видов транспорта к ведению соответствующих государственных и муниципальных органов, федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России до 2010 г.» не содержит раздела о транспортной безопасности.

Не решены вопросы правового статуса служб транспортной безопасности, коммерческой оплаты представителей спецслужб, привлекаемых к охранной деятельности на объектах транспортной безопасности, прав экипажа и персонала по применению спецсредств. Не организован взамен упраздненного с ликвидацией федерального дорожного фонда и источников его наполнения механизм финансирования дорожного хозяйства, определяющий, в частности, безопасность на дорогах, не соответствуют тяжести правонарушений в сфере транспортной безопасности санкции. Не упорядочены обязательные технические средства и устройства, повышающие уровень транспортной безопасности.

Отсутствуют базовый закон о транспортной безопасности в широком смысле данного понятия, частные законы о безопасности в отдельных специфичных видах транспорта и транспортной деятельности. Неопределен правовой статус категорирования по уязвимости объектов транспортной безопасности, процедуры обращения с проблемным пассажиром и проблемных грузом, не принята требуемая международными обязательствами России национальная программа авиационной безопасности.

Условиями успешной разработки целостной системы законодательства в сфере транспортной безопасности являются:

- единство и согласованность (непротиворечивость) исходных принципов для всей совокупности намечаемых законоположений по всему своду законов и подзаконных актов;
- возможность в ходе реализации настоящей Концепции внесения согласованных и скоординированных изменений одновременно во все законодательство;
- современный и адекватный учет специфических особенностей и условий функционирования транспорта России в настоящее время;

- преодоление несогласованности между действующими нормативными документами правительства и отраслевыми нормативными актами — с одной стороны, и намечаемыми новыми законоположениями — с другой, с учетом требований их иерархической зависимости и значимости;
- сквозной охват в единой процедуре всех частных разработок по проектам уточнения законоположений, связанных с практической реализацией Концепции (собственно проектирование, авторский контроль и сопровождение проекта вплоть до представления предложений в соответствии с их приоритетностью на рассмотрение в Государственную Думу);
- возможно более полный учет факторов, вытекающих из особенностей постперестроечной фазы в социально-экономическом и политическом развитии страны, в частности, сохранение органической связи транспортных сетей России и стран «ближнего зарубежья»;
- согласованное с совершенствованием транспортного законодательства изменение организационно-управленческих структур центрального и периферийных звеньев государственного аппарата, связанного с обеспечением транспортной безопасности.

2.3.2. Финансовое обеспечение транспортной безопасности в Российской Федерации

Финансовое обеспечение транспортной безопасности осуществляется из средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов органов местного самоуправления и собственных средств хозяйствующих субъектов.

В федеральном бюджете 2005 г. непосредственно на обеспечение транспортной безопасности выделено более 682 млн руб., в том числе на авиационную безопасность 240 млн руб., безопасность водного транспорта 379 млн руб., дорожного движения 63 млн руб.

Крупнейший бюджет субъекта Российской Федерации — г. Москвы, в 2005 г. на обеспечение транспортной безопасности выделил 425 млн руб.

Крупнейшие хозяйствующие субъекты транспортной деятельности России по итогам 2004 г. затратили непосредственно на обеспечение транспортной безопасности значительные средства. В том числе: ОАО «РЖД» 496 млн руб., ОАО «Аэрофлот — российские авиалинии» 504 млн руб., ФГУАП «Пулково» 75 млн руб., Utair 56 млн руб.

В целом за 2004 г. хозяйствующие субъекты транспортной деятельности затратили собственных средств около 1,2 млрд руб.

Общенациональные целевые затраты на обеспечение транспортной безопасности в Российской Федерации к 2005 г. в годовом исчислении оцениваются суммой около 2,3 млрд руб. (0,013% ВВП). При этом совокупные потребности в дополнительном финансировании обеспечения транспортной безопасности (п. 5.1.) оцениваются примерно в 40 млрд руб. (0,23% ВВП). Для сравнения – в США ежегодно на обеспечение транспортной безопасности расходуется около 6 млрд долл. (0,6% ВВП). После событий 11 сентября 2001 г. расходы федерального бюджета США только на дополнительные мероприятия по улучшению транспортной безопасности возросли на более чем 2 млрд долл. в год (0,2% ВВП).

2.4. Лицензирование, сертификация, страхование

Лицензирование опасных видов деятельности по-прежнему остается в Российской Федерации эффективным инструментом государственного регулирования, в частности, уровня транспортной безопасности. Предложения об отмене лицензирования и замене его процедурой страхования неадекватны действительности. Так, если для самого опасного – автомобильного транспорта за 2003–2004 гг. количество происшествий в целом увеличилось на 2,1%, то для лицензируемого автотранспорта оно сократилось на 1,2%. Аналогичные показатели для погибших и раненых в ДТП составляют, соответственно, +2,3% и -2,7%.

На 2005 г. в Российской Федерации лицензирование деятельности на всех видах транспорта осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере транспорта. Она также проводит сертификацию юридических и физических лиц, имеющих и использующих воздушное судно, осуществляющих техническое обслуживание и ремонт авиационной техники, обеспечивающих безопасность полетов, образовательных учреждений, осуществляющих подготовку специалистов соответствующего уровня согласно перечням должностей авиационного персонала.

Данная сертификация не является сертификацией в смысле, установленном Федеральным законом «О техническом регулировании»²⁶⁶ (в соответствии со ст.2 указанного закона сертификация – форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения

²⁶⁶ Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ.

соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров). Полномочий по сертификации в значении, установленном Федеральным законом «О техническом регулировании», федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование деятельности транспортного комплекса, не имеют. В соответствии с указанным законом орган по сертификации – это юридическое лицо, аккредитованное в установленном порядке для выполнения работ по сертификации. На 2005 г. только Федеральное агентство железнодорожного транспорта располагало данными полномочиями; у остальных транспортных агентств такие полномочия отсутствуют.

Отсутствует перечень объектов транспортной безопасности, подлежащих обязательной сертификации в Российской Федерации, соответственно они не включены в общий перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации в Российской Федерации.

Отсутствует лицензирование такого вида деятельности, как строительство автомобильных дорог. Однако в 12% ДТП причиной смертельного исхода было техническое состояние автодорог.

В настоящее время федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству осуществляет лицензирование деятельности по проектированию и строительству зданий и сооружений, по инженерным изысканиям для строительства указанных зданий и сооружений. Автомобильные дороги также являются сооружениями, а значит, строительство автодорог должно подпадать под лицензирование проектирования и строительства.

Вопросы страхования на всех видах транспорта нашли должное отражение в федеральных законах и кодексах. Однако механизмы страхования и соответствующие средства практически не используются для целей обеспечения транспортной безопасности. Нагляден пример обязательного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств²⁶⁷. К положительному влиянию на уровень транспортной безопасности и автомобильном транспорте реализация закона не привела. Вместе с тем, по оценкам, только 25% собираемых страховщиками средств направляется на возмещение вреда, остальное остается в прибыли страховых компаний и не идет на повышение уровня транспортной безопасности. В этой связи необходимо изменение указанного закона.

²⁶⁷ Федеральный закон от 25 апреля 2004 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

При лицензировании, сертификации и страховании в области обеспечения транспортной безопасности должна учитываться категория объектов транспортной безопасности.

3. Угрозы транспортной безопасности

3.1. Общая характеристика и приоритеты

По локализации источников угрозы транспортной безопасности можно условно сгруппировать в две группы:

I группа – внутренние угрозы транспортной безопасности (формируются в пределах транспортной отрасли – преимущественно технического, экологического, террористического, информационного характера, а также, и в особенности, в связи с человеческим фактором);

II группа – внешние угрозы транспортной безопасности (экономическая и национальная безопасность России в глобализирующих мировом экономическом и геополитическом пространствах).

По состоянию на начало XXI века для Российской Федерации приоритетное значение имеют внутренние угрозы транспортной безопасности (I группа).

По характеру источников их возникновения среди угроз транспортной безопасности выделяются:

- угрозы техногенного характера (высокая степень износа и моральная устарелость технических средств транспорта, недостаточный уровень квалификации экипажа и законопослушность, недисциплинированность человеческого фактора в системе «человек-машина»);
- угрозы социального характера (неправомерное вмешательство в функционирование транспорта, терроризм, хищения, хулиганство, недобросовестная конкуренция и т.п.);
- угрозы природного характера (наводнения, землетрясения, оползни и т.п.).

В ряду угроз транспортной безопасности выделяются также угрозы общие для всех видов транспорта, видов и уровней транспортной деятельности, факторов транспортной безопасности, но, кроме того, еще и специфические угрозы.

К 2005 г. количество транспортных происшествий в Российской Федерации по характеру причин их возникновения распределено следующим образом (табл. 2)

Из этой структуры вытекают приоритеты государственно-управленческих усилий по улучшению уровня транспортной безопасности.

Таблица 2.

Структура причин транспортных происшествий

Причина транспортного происшествия	Доля в общем количестве, %
Техногенная	64
Природная	32
Социальная (включая терроризм)	4

К угрозам общего типа относятся:

- физический износ и моральная устарелость транспортных средств, путей сообщения, устройств, систем и оборудования управления движением, специальных средств;
- недостаточная квалификация экипажа, персонала транспортных объектов, лиц, управляющих движением, кадров, занятых на различных уровнях управления транспортной деятельностью;
- недостаточность бюджетных и иных средств разных уровней, выделяемых на обеспечение транспортной безопасности;
- недостаточное нормативное и организационное обеспечение мобилизационной готовности на транспорте;
- отсутствуют базовые законы в области транспортной безопасности;
- несовершенство законодательства в области транспортной деятельности;
- террористические и иные криминальные намерения;
- неоптимальность управленческой деятельности публичных властей;
- неразвитость средств мониторинга и предупреждения о природных катаклизмах;
- низкая эффективность разведки и предупреждения террористических актов.

3.2. Угрозы транспортной безопасности по видам транспорта

Ряд угроз может быть очень специфичен для различных видов транспорта. Наиболее серьезный уровень они имеют в автомобильном транспорте.

3.2.1. Автомобильный транспорт

Основные угрозы транспортной безопасности в автомобильном транспорте:

- массовая автомобилизация населения, ведущая к росту средств автотранспорта и неопытных водителей;

-
- неоптимальность состава полномочий по обеспечению транспортной безопасности при автотранспортной деятельности, переданных Министерству внутренних дел;
 - неудовлетворительное техническое состояние имеющегося автопарка;
 - неразвитость и низкое техническое состояние автодорог;
 - моральная устарелость выпускаемых национальной автомобильной промышленностью средств автотранспорта;
 - низкий потребительский спрос населения, не стимулирующий выпуск современных и оснащенных пассивными и активными устройствами безопасности транспортных средств;
 - коррумпированность государственных органов, и введении которых находятся вопросы подготовки водителей, выдачи водительских прав, технического осмотра средств автотранспорта, регулирования дорожного движения, предупредительно-воспитательных санкций на дорогах;
 - недостаточное финансирование дорожного хозяйства России (в связи с ликвидацией дорожных фондов за 2000–2005 гг. оно сократилось в три раза). В результате доля дорог общего пользования, соответствующая требованиям безопасности, составляет всего 24%, а в 2010 г., при сохранении существующего положения дел, составит 5%;
 - низкая дисциплинированность водителей и пешеходов;
 - недобросовестная конкурентная борьба в зарубежных странах с российскими автоперевозчиками и их недостаточная защищенность со стороны соответствующих ведомств Российской Федерации;
 - недостаточная согласованность действий транспортной инспекции, ГИБДД, ВАИ, таможенных и иных служб;
 - несовершенство технических средств организации и управления дорожным движением;
 - недостаточность нормативно-правового обеспечения автотранспортной и дорожной (строительство, реконструкция, ремонт) деятельности.

3.2.2. Железнодорожный транспорт

Основные угрозы транспортной безопасности в железнодорожном транспорте:

- сокращение бюджетного финансирования;
- перенастройка управления в связи с упразднением Министерства путей сообщения;

- несоблюдение правил технической эксплуатации пути и подвижного состава;
- необоснованное зрениа перспективы закрытие малодеятельных линий;
- децентрализация управления в связи с намечаемой дальнейшей приватизацией объектов основной производственной деятельности и псевдоборьбой с монополиями;
- нарастание износа основных производственных фондов;
- устремленность Китая, стран СНГ (азиатского региона) в конкуренции с Транссибом на захват транширотных мировых грузопотоков;
- сохранение террористических угроз в Южном федеральном округе;
- сохраняющаяся даже при наличии действующей БАМ военная и экономическая уязвимость Транссиба;
- трудности с пропуском транзита через страны Балтии по калининградскому направлению;
- неадекватное правовому статусу ОАО «РЖД» управление тарифами на тяговые энергетические ресурсы, снижающее рентабельность железнодорожного транспорта;
- неразграниченность прав собственности на объекты питающей электроэнергетики с РАО ЕЭС;
- моральная устарелость техники и технологии железнодорожных перевозок;
- недостаточность нормативно правового обеспечения перевозок в некоторых видах сообщения.

3.2.3. Воздушный транспорт

Основные угрозы транспортной безопасности на воздушном транспорте:

- непоследовательность реформ управления воздушным движением;
- снижение количества аэропортов (за 1999–2004 гг. на 46%) в основном за счет аэропортов местных и среднемагистральных линий;
- высокая степень износа и старения воздушных судов и иного оборудования;
- сокращение парка воздушных судов (за 2002–2004 гг. на 5,8%), снижение выпуска воздушных судов, изготовленных в России, что ставит российскую гражданскую авиапромышленность под угрозу закрытия;

-
- нарастание поставок «пиратских» авиационных запасных частей;
 - дисбаланс между спросом на авиаперевозки и возможностями его покрытия провозной способностью парка воздушных;
 - высокая вероятность террористических актов;
 - незавершенность формирования законодательной базы транспортной безопасности на авиатранспорте;
 - недостаточность собственных средств авиаперевозчиков для выполнения всех мероприятий по обеспечению транспортной безопасности, нерегламентированность бюджетной процедуры надежной поддержки транспортной безопасности;
 - незавершенность категорирования транспортных объектов и транспортных средств по степени уязвимости.

3.2.4. Водный (морской и речной) транспорт

Основные угрозы транспортной безопасности на водном (морском и речном) транспорте:

- сокращение внутренних судовых водных путей на 18% (1989–2004 гг.); протяженность внутренних судовых путей с гарантированными глубинами упала с 67 тыс. км до 34 тыс. км; длина искусственных водных путей сократилась на 3 тыс. км (или на 17%), оборудованных знаками судоходной обстановки на 20 тыс. км (или на 19%), в том числе с освещенными (светотражающими знаками) в 1,9 раза;
- высокий износ гидротехнических сооружений со сроком эксплуатации 40–60 и более лет, приближающийся к критическому;
- резкое сокращение капитальных вложений в реконструкцию и модернизацию гидротехнических сооружений, находящихся в федеральной собственности;
- преобладание мелких компаний среди хозяйствующих субъектов (1–5 судов). Утрата позиций российскими морскими судовладельцами (перевозят менее 10% российских экспортно-импортных грузов);
- отставание в технологическом перевооружении и модернизации флота и портов (60% всех российских портов мелководны, состояние более четверти протяженности причального фронта и оградительных сооружений неудовлетворительное);
- отсутствие законов о морских торговых (и рыбных) портах, интермодальных перевозках;

- неоптимальность организации процедур транспортного надзора в портах и на судах;
- низкий уровень бюджетного финансирования закупок новых судов (выделяется всего 0,5% необходимых средств вместо 20% запланированных);
- отсутствие четкого правового порядка выдачи российским судам под управлением иностранных компаний мобилизационных заданий, порядок их отзыва, привлечения плавсостава и его специальной подготовки;
- отсутствие мер защиты российского морского перевозчика на мировых маршрутах; мер, стимулирующих российских грузовладельцев фрахтовать российские суда, вести судовой ремонт на российских судоремонтных заводах.

3.2.5. Городской транспорт общего пользования (включая метрополитен)

Основные угрозы транспортной безопасности на городском транспорте общего пользования (включая метрополитен):

- недостаточность собственных средств хозяйствующих субъектов для обеспечения транспортной безопасности;
- моральный и физический износ основного парка транспортных средств;
- низкий уровень контроля технического состояния транспортных средств;
- недостаток технических средств досмотра и дистанционного контроля пассажиропотока;
- дефицит линейных сотрудников охраны;
- гипертрофированный и неконтролируемый рост численности парка индивидуального автотранспорта.

3.3. Внешние угрозы транспортной безопасности

После разрушения политической, экономической и социальной структур СССР экономика Российской Федерации особенно нуждается в интеграции. При этом интеграционный процесс должен рассматриваться в трех измерениях: международном (Россия и далее зарубежье, Россия и другие бывшие республики СССР) и внутригосударственном (Россия как совокупность региональных структур).

Необходимое значение на федеральном уровне должно придаваться обеспечению через транспортный фактор национальной безопасности страны, общенационального экономического успеха. Транспорт остается важной составной частью военно-экономичес-

кого потенциала России. В мирное время он должен быть готов к выполнению в чрезвычайных ситуациях не только экономических, но и воинских, и эвакуационных перевозок. В связи с этим обеспечение мобилизационной готовности транспорта должно оставаться одной из важнейших государственных задач обеспечения транспортной безопасности, особенно с учетом угроз международного терроризма, в том числе на транспорте.

Однако, мобилизационная готовность транспортной системы России, особенно отдельных видов транспорта, в частности транспортного флота, является неудовлетворительной. На морском транспорте перевозки грузов и пассажиров осуществляют десятки судоходных компаний, сотни фирм и множество мелких частных предприятий.

Эффективное участие такого флота в помощь военно-транспортным судам Министерства обороны РФ проблематично. В этом убеждает опыт переброски ограниченного контингента российских вооруженных сил в Косово (Югославия) летом 1999 г.

Часть судов, пригодных для перевозки тяжелой военной техники, были проданы и пополнили американский резервный флот специального назначения. Примерно две трети судов, плавающих под российским флагом (600 единиц), принадлежит частным судоходным компаниям. За последние годы из состава торгового флота списано свыше 600 судов. Пополнения флота новыми судами, намечавшегося Программой возрождения торгового флота России, не состоялось. Приобретение с зарубежных верфей новых судов оказывается практически возможным лишь за счет кредита иностранных банков при условии, если судно в течение 6–7 лет будет плавать под иностранным флагом и, как правило, находиться под управлением иностранной компании.

Действующей нормативно-правовой базой четко не определен порядок выдачи таким судам мобилизационных заданий и система отзыва их в случае необходимости. Столь же неопределенным остается вопрос привлечения на эти суда плавающего состава и его специальная подготовка. Сказанное в полной мере относится к судам речного и рыболовного флота.

Российский транспортный рынок открыт и доступен для судоходных компаний других стран, в то время как в других странах существуют различные ограничения для российского торгового флота. Должны быть разработаны законодательные меры, регулирующие порядок внешней торговли и стимулирующие российские нефтяные и другие компании фрахтовать российский флот и пользоваться ус-

лугами отечественных перевозчиков. Нуждается в совершенствовании система контроля и надзора за морским транспортом, включая морские порты и морские администрации портов.

На международном и федеральном уровне развития транспорта и управления его деятельностью должна решаться связанная с ним проблема экономической безопасности.

Стремление использовать пути сообщения России для получения валютной выручки стало в последние годы определять многие проекты и программы. Особое место в них занимают проекты создания так называемых международных транспортных коридоров (МТК). Однако остается нерешенным один из основных вопросов – оценка эффективности капитальных вложений на создание МТК в связи с сезонностью перевозок и мировой конкуренцией за грузопотоки. Очевидных гарантий их стабильной загрузки не существует.

Прогнозирование грузовых транспортных потоков между странами Европы и Азии показывает, что грузопотоки России по стыковым пунктам с сопредельными странами составят (млн т в год): с Азербайджаном – 12,2; Белоруссией – 16,0; Казахстаном – 18,4; Китаем – 5,9; Латвией – 4,0; Литвой – 16,0; Монголией – 4,4; Украиной – 76,2; Эстонией – 14,6. Этих грузопотоков суммарной мощностью 189,3 млн т недостаточно, чтобы использовать имеющиеся резервы пропускной способности российских линий хотя бы на половину.

В Правительстве РФ должна быть серьезно обсуждена и обсчитана идея «вхождения» России в мировую транспортную систему с учетом таких внешних угроз транспортной безопасности, как:

- недобросовестная конкуренция перевозчиков некоторых зарубежных (в т. ч. сопредельных с Россией) стран;
- притеснение за рубежом российских перевозчиков и отсутствие ответных мер;
- заполнение экономических ниш на внутреннем российском рынке по мере утраты гарантий госзаказа и конкурентоспособности российской авиационной промышленностью, иным транспортным машиностроением, грузоперевозчиками;
- низкая мобилизационная готовность транспорта;
- вытеснение в международных перевозках российских транспортных средств иностранными;
- конкуренция за грузопотоки и в системе МТК.

3.4. Угрозы регионального уровня

Перевозки воздушным транспортом на местных авиалиниях (край, область, район) практически свернуты. Количество действу-

ющих российских аэропортов и аэродромов гражданской авиации сократилось преимущественно за счет объектов регионального уровня. Около 70 основных аэропортов идентифицированы как государственные и муниципальные, из них примерно половина имеют право обслуживать международные авиалинии; правовой статус большей части аэропортов малой и средней величины остается неопределенным, а финансовое положение трудным.

Сохраняются диспропорции в развитии местной сети автомобильных дорог в различных регионах страны.

Развитие международных автомобильных перевозок требует интеграции региональных автомобильных сетей в международные автотранспортные коридоры. Это, в свою очередь, предъявляет повышенные требования к состоянию и техническому уровню региональных автомобильных дорог, которые в настоящее время не подготовлены к увеличению интенсивности движения и росту доли грузовых автомобилей высокой грузоподъемности.

После упразднения Федерального дорожного фонда Российской Федерации и отмены большинства норм Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации» регулирование дорожного хозяйства носит недостаточно упорядоченный характер. Это касается классификации дорог, порядка создания автомобильных дорог общего пользования и платных автомобильных дорог, порядка функционирования дорог, ответственности органов управления автодорогами, прав пользователей, в том числе на бесплатный проезд по дорогам общего пользования и др. Не урегулированы вопросы финансирования дорожного хозяйства, в том числе муниципальных дорог, проблемы взаимодействия органов, обеспечивающих строительство и эксплуатацию дорог, и органов, отвечающих за безопасность дорожного движения, вопросы резервирования земель, технического регламента автомобильных дорог и автотранспортных средств и др.

Отсутствует закрепление на законодательном уровне процедур бюджетного планирования на сроки, превышающие годовой бюджетный цикл, и механизмов стабильного финансирования долгосрочных инвестиционных проектов, принципов выделения и распределения финансовой помощи на выравнивание уровня развития сети автомобильных дорог общего пользования на территории Российской Федерации.

Состояние нормативно-правовой базы регулирования дорожного хозяйства является фактором, сдерживающим развитие автомобильных дорог.

Железнодорожный транспорт сокращает инфраструктуру: закрываются линии местного значения, станции, локомотивные и вагонные депо, главные пути на перегонах, сортировочные системы. В последние годы резко сократилась численность производственного и управленческого персонала железных дорог.

Для многих регионов Российской Федерации, где недостаточно развита сеть автомобильных дорог, железные дороги являются практически единственным видом транспорта. Однако по уровню транспортной обеспеченности западные и восточные регионы резко различаются. Насыщенность железнодорожной и автодорожной сетью для различных субъектов Российской Федерации отличается соответственно в 50 и 70 раз.

Существует резкое отставание от уровня транспортной обеспеченности зарубежных стран. В среднем в Российской Федерации на 1 тыс. кв. км приходится 5,1 км железнодорожных линий и 24 км шоссежных дорог, в то время как в странах европейского континента – от 17,5 км (Финляндия) до 124,8 (Германия); в США (железные дороги первого класса) – 22,7 км, Япония – 73,1 км. По районам тяготения железных дорог европейской части РФ этот показатель составляет 8,7 км, в то время как по дорогам Урала – 5,6 км, Сибири и Дальнего Востока – всего 2,8 км.

Аналогично положение с обеспеченностью дорожной сетью. В странах Западной Европы на 1 тыс. км приходится от 226 км (Финляндия) до 1457 км (Германия) автодорог с превышением уровня России в 9–60 раз. Соответственно США – 602 км и Японии – 3031 км. С показателями плотности транспортной сети нельзя не считаться. Важное значение имеет и такой показатель, как удаленность населенных пунктов от станций. На расстоянии от 10 до 100 км находится почти половина (45,4%) районных центров, а более 100 км – 16,4%. На расстоянии от станции более 10 км расположены 31,8% райцентров, относящихся к поселениям городского типа, и 82,4% райцентров сельского типа. На расстояние более 100 км соответственно удалены 11,4% райцентров, относящихся с поселением городского типа, и 27,1% райцентров сельского типа.

3.5. Угрозы локального и объектового уровней

Рост парка автомобильного транспорта, концентрация его в крупных городах и вблизи важнейших транспортных узлов вместе с увеличением загруженности дорог и снижением средних скоростей движения приведет к ухудшению экологической обстановки. В отдельных районах валовые выбросы от автомобильного транспорта

превышают выбросы от стационарных источников, в крупных городах имеют место случаи образования тропосферного озона (смога), формирующегося в условиях жаркой солнечной погоды.

Угрозы техногенного и природного характера в сочетании с угрозами террористических актов потенциально могут потребовать массовой локальной эвакуации населения 12–15 крупнейших городов и городских агломераций РФ с использованием различных видов общественного и личного транспорта.

Численность автотранспорта в России достигает 28 млн ед., в т. ч. 3,1 млн грузовых автомобилей и более 500 тыс. автобусов. Около 22 млн легковых автомобилей находится в собственности граждан. Однако рост индивидуального автотранспорта уже к 2005 г. приводит к заторам на автодорогах и уличной сети крупных городов. Численность парка индивидуального автотранспорта, в частности, в Москве за последние 8–10 лет увеличилась в 5 раз и превысила 3,0 млн ед. Однако, протяженность улично-дорожной сети осталась практически на прежнем уровне. Если 20 лет назад протяженность линий метрополитена Москвы за каждое пятилетие увеличивалось на 20–25 км, то сокращение федерального финансирования привело к сворачиванию нового строительства.

Правительством Москвы одобрен проект реконструкции Малой окружной железной дороги с использованием ее для пассажирских перевозок, однако переход поездов с кольца на радиальные линии пригородной сети не предусматривается.

В крупных городах Российской Федерации возрастает мощность пассажиропотоков, достигающая на некоторых направлениях 50 тыс. чел. в час в одну сторону. Такие пассажиропотоки в принципе не могут быть освоены уличным городским транспортом – автобусом, троллейбусом и трамваем, так как провозная способность каждого из них не превышает 5–12 тыс. чел. в час. Путь на работу и с работы в переполненных автобусах (на их долю приходится свыше 60% всех перевозок городским транспортом), трамваях и троллейбусах становится нелегким социальным испытанием для миллионов горожан. Для общенациональной экономики существенно, что производительность труда снижается не менее чем на 2–3% на каждые 10 мин дополнительного времени поездки к месту работы в переполненном подвижном составе.

В ряде крупных городов с населением свыше 1 млн человек взят курс на строительство метрополитенов. Линии метро проложены и работают в шести и сооружаются в трех крупных городах страны.

Намеченное в некоторых крупных городах создание линий скоростного трамвая (и мини-метрополитена) не может считаться альтернативой, равноценной нормальному метрополитену. Их провозная способность (не более 15–18 тыс. чел. в час) не обеспечивает освоения проектных уровней пассажиропотока, ожидаемых в перспективе.

Выход из положения нужно искать в более широком использовании существующих железных дорог, расширении их функций в зоне «город–пригород». Пригородный транспорт стал «узким» местом в связях «город–пригородная зона» как в количественном, так и в качественном отношении.

Беспересадочность сообщений – одна из назревших потребностей организации перевозок не только во внутригородском, но и в пригородном сообщении. Необходимо полнее загружать пассажирскими перевозками в городах радиально подходящие к ним и пересекающие городскую застройку железнодорожные линии. Практика делает эти электрифицированные, как правило, двухпутные линии своеобразными транспортными коридорами, способными пропускать мощные городские пассажирские и грузовые потоки.

Фактические же размеры пригородного движения, приходящиеся на тысячу городских жителей, остаются примерно на уровне 1940 года.

Ухудшающееся качество жизни городского населения, серьезные транспортные происшествия в Ярославле, Арзамасе, в ряде других пунктов требуют выноса из городской черты грузовых транзитных потоков. Это требование зафиксировано в правилах планировки и застройки городов, но практически не соблюдается.

4. Основные задачи и направления обеспечения транспортной безопасности

4.1. Нормативы и мониторинг транспортной безопасности

Нормативы (нормы, правила, требования и стандарты) транспортной безопасности должны быть установлены для всех видов транспортной деятельности, объектов транспортной безопасности, участков транспортных инфраструктур, операций транспортного процесса. Обеспечение разработки, согласования и практического применения нормативов транспортной безопасности относится к компетенции специального уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Нормативы транспортной безопасности включают две группы:

- надежности (безотказности) объектов транспортной безопасности. Такие нормативы задаются законодательством о техническом регулировании в виде требований к техническим параметрам указанных объектов, в том числе через нормативно установленные показатели времени их безаварийной (безотказной) работы; числа транспортных происшествий и пострадавших в них людей в расчете на расстояние или объем перевозок, а также уровня шума и выбросов в окружающую среду;
- качества функционирования объектов транспортной безопасности и, прежде всего, качества транспортных услуг. Такие нормативы задаются в соответствии с законодательством о качестве продукции и услуг, гарантиях прав их потребителей, в том числе через нормативно установленные показатели времени доставки пассажиров и грузов в пункты назначения, уровня комфортности перевозок пассажиров.

Обе группы нормативов транспортной безопасности связаны между собой и должны соответствовать (быть равными или превосходить) международным аналогам. Применение указанных групп нормативов транспортной безопасности должно учитывать специфику конкретных условий и уровней принятия и исполнения решений, особенности объектов транспортной безопасности. Для этого производится процедура категорирования (п. 4.2.).

Нормативы транспортной безопасности фиксируются в нормативно-правовых актах соответствующих уровней, а также в подзаконных ведомственных и объектовых документах, документах хозяйствующих субъектов в области транспортной деятельности.

Особо должны быть выделены нормативы транспортной безопасности интермодальных перевозок (должен быть разработан и принят требуемый гражданским кодексом федеральный закон о перевозках в прямом смешанном направлении), которые должны учитывать особенности взаимодействия различных видов транспорта, как правило, усложняющие обеспечение безопасности пассажиров и грузов и повышающие требования к согласованности действий соответствующих уровней управления.

Самостоятельным направлением обеспечения транспортной безопасности является организация системы мониторинга (идентификации) и оценки угроз транспортной безопасности. Должна быть создана и развита оперативная информационно-аналитическая система наблюдений и контроля выполнения установленных нормативов транспортной безопасности. Такая система требует налаживания

постоянного слежения, возможно более полной регистрации и статистического анализа всех фактов нарушений нормативов с целью раннего выявления и прогноза (предупреждения) серьезных угроз транспортной безопасности, учета результатов расследования критических ситуаций.

Это задает соответствующие требования к государственной статистике по комплексности, глубине и формам охвата объектов транспортной безопасности как объектов статистического наблюдения, качеству и оперативности информации о состоянии транспортной безопасности и анализу ее соответствия, установленным стандартам транспортной безопасности. Для мониторинга факторов, определяющих угрозы транспортной безопасности, первоочередной задачей является создание единой информационной системы, организованной в виде распределенной сети наблюдений, сбора, регистрации, обработки и анализа данных с общей базой данных.

Существует две специфических области организации и управления обеспечением транспортной безопасности. Одна из них имеет место в штатной (повседневной) обстановке. Соответствующий комплекс мер включает: развитие нормативно-правовой базы, организацию (включая организационную структуру и планирование деятельности) системы обеспечения транспортной безопасности; ее ресурсное обеспечение, сертификацию, лицензирование и страхование транспортной деятельности, техническое обслуживание и ремонт транспортных объектов, надзор и контроль своевременного и качественного выполнения этих и других работ. Перечисленные мероприятия планируются и реализуются с учетом специфики конкретных видов транспорта, а также применительно к транспортной деятельности, предназначенной для удовлетворения особо важных государственных и оборонных нужд, перевозкам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, перевозкам опасных грузов и иным особым перевозкам.

Особое место при обеспечении транспортной безопасности должно занимать создание охранных зон на занимаемых и прилегающих к транспортным объектам и путям сообщения земельных участках.

Режим специальной охранной зоны должен предполагать ограничение хозяйственной деятельности, перемещения, доступа на ее территорию. Арендаторы, землевладельцы, землепользователи, собственники земельных участков, входящих в состав специальных охранных зон транспорта, должны иметь право на компенсацию ущерба, связанного с введением режима специальной охранной зо-

ны, либо выкуп земельного участка собственником транспортного объекта. Выкуп должен осуществляться в соответствии с требованиями гражданского и земельного законодательства, установленными для выкупа земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Другая группа мер связана с обеспечением транспортной безопасности в кризисных ситуациях, в том числе обусловленных актами незаконного вмешательства в транспортную деятельность, включая террористические акты. Она охватывает на докризисной фазе: планирование готовности к действиям при указанных ситуациях (планы готовности), создание обязательных резервов финансовых и материально-технических ресурсов; обучение кадров транспортной системы действиям в кризисных ситуациях; заключение договоров с профессиональными аварийно-спасательными службами (или создание собственных аварийно-спасательных формирований на транспортных объектах). Кроме того, создание и обеспечение пропускного режима, режима досмотра, систем охраны и наблюдения за пассажирами и грузами и оповещения на транспорте.

На кризисной фазе (в кризисной ситуации): проведение эвакуационных, поисково-спасательных, аварийно-восстановительных и других неотложных работ на транспортных объектах в соответствии с законодательством России о защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и противодействию терроризму.

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен определять конкретные количественные контрольно-целевые показатели ущербов, как основной характеристики уровня транспортной безопасности.

4.2. Категорирование объектов транспортной безопасности

Для определения конкретных требований по обеспечению безопасности транспортных объектов, транспортных средств, путей сообщения, особенностей предупреждения, действий в условиях кризисных ситуаций, ликвидации (минимизации) их последствий, отражаемых, в частности, в планах готовности, условий страхования, лицензирования и сертификации в транспортной деятельности объектам транспортной безопасности присваиваются категории в соответствии со степенью их уязвимости.

В зависимости от специфики объектов транспортной безопасности при оценке степени их уязвимости должны учитываться следующие характеристики и их комбинации:

- тяжесть прогнозируемых ущербов от кризисных ситуаций;
- пожарная, радиационная, химическая, сейсмическая и иная стойкость (защищенность);
- укомплектованность средствами, системами досмотра пассажиров и контроля грузов, доступность несанкционированного проноса запрещенных к перевозкам грузов и предметов;
- износ оборудования относительно нормативно установленных сроков службы;
- укомплектованность спецсредствами, средствами оповещения и связи;
- организация процедур (систем) надзора и контроля технического состояния;
- уровень плана готовности и тренированность экипажа, персонала;
- конструктивное соответствие современным требованиям безопасности;
- наличие лицензий, сертификатов;
- конструктивные и организационные возможности эвакуации пассажиров, персонала, экипажа, грузов и имущества;
- застрахованность;
- уровень наблюдения, охраны (включая спецслужбы).

Специально уполномоченным органом исполнительной федеральной власти устанавливаются и иные критерии уязвимости, методика определения весов и свода критериев в единый показатель уязвимости – категорию. Категорий объектов транспортной безопасности целесообразно установить три:

- уязвимый (красный);
- переходный (желтый);
- защищенный (зеленый).

Категорирование объектов транспортной безопасности осуществляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Категорированные объекты включаются в реестр объектов федеральной безопасности, который ведет специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

Категорирование и ведение реестров объектов транспортной безопасности для магистрального трубопроводного транспорта, промышленного транспорта, военного транспорта должны осущес-

твлять соответствующие органы исполнительной федеральной власти, к ведению которых отнесены указанные виды транспорта.

4.3. Планы готовности

План готовности формируется на всех уровнях управления в области обеспечения транспортной безопасности – от экипажа транспортного средства, персонала транспортного объекта и хозяйствующих субъектов до органов государственной власти и местного самоуправления как постоянных, так и временно образуемых в условиях кризисной ситуации на транспорте.

В плане готовности устанавливается:

- распределение обязанностей и ответственностей;
- порядок действий в периоды предупреждения, действий в условиях кризисной ситуации и ликвидации (минимизации) их последствий участвующих по должности и привлекаемых лиц;
- порядок оповещения и спасания пассажиров, экипажа, персонала, третьих лиц, грузов и иного имущества;
- порядок действий ввиду предстоящего расследования кризисной ситуации;
- порядок и средства связи;
- порядок действий на стыках управления отдельными участками транспортной инфраструктуры и отдельными перевозочными операциями, с вышестоящими и нижестоящими уровнями управления транспортной деятельностью;
- порядок координации действий со специалистами, пожарными и иными службами спасания;
- порядок действий при столкновении с проблемным пассажиром и проблемным грузом;
- перечень и отметку о проверке обязательного комплекта спецсредств;
- отметку о прошедших и предстоящих учениях и тренингах в условиях, приближенных к реальным;
- иные сведения.

Порядок утверждения и формирования конкретного содержания планов готовности, контроля за наличием и ведением определяется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

4.4. Контроль, надзор и оценка угроз транспортной безопасности

Контроль, надзор и оценка угроз транспортной безопасности наиболее важны для предупреждения происшествий на транспорте. Их

эффективность должна обеспечиваться непрерывностью контроля и надзора, оперативностью выявления и реагирования на угрозы транспортной безопасности.

Контроль уровня транспортной безопасности должен осуществляться путем организации внутрифирменного (внутри хозяйствующих субъектов транспортной деятельности) и внутриведомственного контроля (внутри системы государственной власти). Должен производиться контроль исполнения требований нормативных и индивидуальных предписаний (от нормативных правовых актов до инструкций и приказов), контроль выполнения должностных обязанностей, исполнения отдельных решений, принимаемых как в штатных, так и в условиях кризисной ситуации.

Для хозяйствующих субъектов выстраивание эффективной системы **внутрифирменного** контроля дает дополнительные конкурентные преимущества, возможность повышения качества услуг, снижения издержек, возникающих в результате нарушений транспортной безопасности (реальный ущерб, компенсации пассажирам и грузовладельцам и т.п.).

При осуществлении контроля и надзора хозяйствующие субъекты должны иметь право:

- на государственную и (или) общественную защиту при проведении мероприятий по контролю и надзору;
- на непосредственное присутствие при проведении мероприятий по контролю и надзору и необходимые объяснения;
- на ознакомление с результатами мероприятий по контролю и надзору, указание в актах об ознакомлении, о своем согласии или несогласии с действиями должностных лиц органов государственного контроля и надзора;
- на обжалование действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для органов государственной власти **внутриведомственный** контроль должен повышать эффективность их деятельности и взаимодействия государственных органов в системе обеспечения транспортной безопасности. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль и надзор в области обеспечения транспортной безопасности в отношении хозяйствующих субъектов, должны нести в установленном порядке ответственность за причиненный хозяйствующим субъектам ущерб, в случае, если не выявлено нару-

шений требований и правил транспортной безопасности хозяйствующими субъектами.

Совершенствование систем внутрифирменного и внутриведомственного обеспечения должно идти по следующим направлениям:

- разработка типовых норм (стандартов, правил) внутрифирменного и внутриведомственного контроля;
- повышение информатизации внутрифирменного и внутриведомственного управления транспортной безопасностью;
- стимулирование различных форм саморегулирования в отдельных сферах обеспечения транспортной безопасности на основе разработки отраслевых или межотраслевых стандартов обеспечения транспортной безопасности.

Особое внимание при организации внутрифирменного контроля транспортной безопасности должно уделяться деятельности служб транспортной безопасности (служб авиационной безопасности, ведомственной охраны, охранных предприятий). Должны быть унифицированы правовые основы деятельности служб транспортной безопасности, включая взаимодействие с хозяйствующими субъектами и государственными органами. Необходимо четкое разделение полномочий и ответственности, в том числе в части контроля, между администрациями хозяйствующих субъектов и службами транспортной безопасности.

Надзор в сфере обеспечения транспортной безопасности заключается в осуществлении проверок государственных органов и хозяйствующих субъектов независимым специально уполномоченным надзорным органом. В этой сфере должно быть четкое распределение полномочий между надзорными органами. Вопросы осуществления транспортного надзора должны быть детально регламентированы, в том числе – и на законодательном уровне. Необходима унификация требований по обеспечению транспортной безопасности, полномочий и статуса должностных лиц надзорного органа, процедур осуществления надзора в различных отраслях транспорта. Необходимо принятие нормативных актов, разграничивающих полномочия по надзору в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства между ФСНТ и МВД, закрепление полномочий по надзору в сфере промышленного транспорта за уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В порядке совершенствования системы надзора в сфере транспортной безопасности целесообразно поручить координацию ФСНТ. Учитывая сложную структуру ФСНТ, созданной на базе надзорных органов различного уровня и организационно-правовых форм, не-

обходимо осуществление комплекса организационных и правовых мероприятий по модернизации отраслевых надзорных служб ФСНТ, совершенствованию структуры и методов деятельности их территориальных органов, особенно в сфере морского и речного транспорта, автомобильной и автодорожной деятельности.

Оценка угроз транспортной безопасности должна осуществляться как в оперативном, так и в долгосрочном режиме. Оперативная оценка угроз должна складываться на основе мониторинга основных процессов в транспортном комплексе на уровне хозяйствующих субъектов, региона, отрасли, внешнеэкономической деятельности. Текущая информация об угрозах транспортной безопасности должна поступать также в результате проведения оперативно-розыскной и иной специальной деятельности правоохранительных органов. В связи с многочисленностью источников получения текущей оперативной информации об угрозах целесообразно создание единой системы сбора и анализа информации об угрозах транспортной безопасности, способной обеспечить информационный обмен и оповещение об угрозах транспортной безопасности. При ее построении необходимо обеспечить должный уровень ее научно-технического оснащения, механизмы доступа и защиты информации.

Координацию этой деятельности должен осуществлять специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, при взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти, научными и экспертными организациями, хозяйствующими субъектами. Результаты текущей и прогнозной оценки угроз транспортной безопасности должны учитываться при корректировке Концепции и иных нормативных правовых актов, в случае необходимости должны вноситься соответствующие изменения в организацию деятельности системы обеспечения транспортной безопасности. Текущая и прогнозная оценка угроз транспортной безопасности должна отражаться в Докладе о транспортной безопасности.

4.5. Международное сотрудничество

В качестве самостоятельного направления выделяется разработка и реализация целевых программ обеспечения транспортной безопасности (включая международное сотрудничество).

Особое значение в рамках данного направления имеет развитие сотрудничества в области обеспечения транспортной безопасности с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, хозяйствующими субъектами, а также с

международными организациями для координации усилий и взаимодействия по снижению риска и ущерба от кризисных ситуаций на транспорте на территории Российской Федерации и за ее пределами; формирования благоприятных экономических условий и обеспечения безопасности деятельности хозяйствующих субъектов Российской Федерации при осуществлении международных перевозок. Необходимым условием и правовой основой такого сотрудничества является гармонизация законодательства Российской Федерации в области транспортной безопасности с нормами международного права и общепринятой международной практикой.

Международное сотрудничество Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется в целях:

- координации усилий и взаимодействия с иностранными государствами по обеспечению транспортной безопасности, включая предотвращение, действия в условиях кризисных ситуаций, а также ликвидацию (минимизацию) их последствий как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами;
- содействия формированию стабильной и безопасной системы международных отношений в сфере транспортной деятельности;
- создания благоприятных экономических условий и обеспечения безопасности деятельности хозяйствующих субъектов Российской Федерации при осуществлении международных перевозок;
- совершенствования международных и внутригосударственных механизмов обеспечения транспортной безопасности, выявления фактов нарушений законодательства Российской Федерации в области транспортной безопасности и совершивших их лиц;
- гармонизации и унификации законодательства Российской Федерации в области транспортной безопасности с нормами международного права и общепринятой международной практикой.

Международное сотрудничество Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется посредством:

- участия Российской Федерации в международных мероприятиях по обеспечению транспортной безопасности и международных форумах;

- проведения переговоров и консультаций с иностранными государствами;
- организации и обеспечения в пределах практических возможностей и с учетом национальных интересов Российской Федерации взаимного обмена информацией с иностранными государствами, оказания помощи иностранным государствам в области обеспечения транспортной безопасности, а также реализации совместных программ и иных мероприятий в указанной области на двусторонней и многосторонней основе;
- взаимодействия с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также международными организациями по вопросам расследования причин и обстоятельств кризисных ситуаций.

Представительство интересов Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а также федеральными органами исполнительной власти, организациями, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставлены указанные полномочия.

5. Ресурсное обеспечение транспортной безопасности

5.1. Финансовое обеспечение транспортной безопасности

5.1.1. Источники финансирования транспортной безопасности

Финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности должно осуществляться за счет собственных средств хозяйствующих субъектов, а также средств бюджетов всех уровней. Координацию финансирования мероприятий по обеспечению транспортной безопасности должен осуществлять специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

В целях координации финансирования специально уполномоченный орган обязан обеспечить:

- оценку средств бюджетов всех уровней, а также хозяйствующих субъектов в финансировании основных потребностей по обеспечению транспортной безопасности;
- ежегодно (до 1 мая) подачу заявки на финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности в соответствии с требованиями бюджетной классификации и процедурами, предусмотренными бюджетным законодательством;

-
- своевременное предоставление заявки на финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности в Министерство финансов для учета в проекте бюджета на последующий финансовый год;
 - использование федеральных бюджетных средств на финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности в соответствии с требованиями бюджетного законодательства;
 - использование федеральных бюджетных средств на финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности в соответствии с требованиями бюджетного законодательства;
 - отчет об использовании средств в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

Порядок оценки средств бюджетов всех уровней и хозяйствующих субъектов в финансировании транспортной безопасности, а также порядок обращения хозяйствующих субъектов в определенных ситуациях за финансовой поддержкой в целях обеспечения транспортной безопасности должно устанавливать Правительство Российской Федерации.

Для решения важнейших задач обеспечения транспортной безопасности, таких, как преодоление технологической отсталости транспортного комплекса, предупреждение и готовность к новым угрозам, требующим неотложных мер по совершенствованию системы транспортной безопасности, обеспечение исполнения международных обязательств Российской Федерации, Правительство Российской Федерации должно разработать федеральную целевую программу обеспечения транспортной безопасности.

Хозяйствующие субъекты должны финансировать мероприятия по обеспечению общих и особых требований транспортной безопасности в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

В законодательстве Российской Федерации необходимо предусмотреть механизм налогового стимулирования хозяйствующих субъектов финансировать транспортную безопасность.

5.1.2. Общациональные прогнозные потребности финансирования транспортной безопасности

Достижение приемлемого уровня транспортной безопасности в Российской Федерации является затратной задачей и требует фи-

нансовых расходов на государственное управление, капитальные затраты, подготовку кадров, НИОКР, специальные мероприятия.

Точный объем дополнительных затрат по большей части мероприятий может быть рассчитан только после проведения оценки уязвимости и категорирования всех объектов транспортной безопасности, а также инвентаризации самих объектов. Сами эти работы оцениваются в сумму около 1,2 млрд руб. Оценка совокупных затрат в России на обеспечение транспортной безопасности показывает, что освоение требуемых средств потребует сроков, превышающих один финансовый год, т. е. предполагает несколько ежегодных процедур формирования, принятия и реализации федерального и иных бюджетов. Соответственно, к моменту реализации этих процедур должны быть произведены оценки уязвимости, категорирования и инвентаризации, которые лягут в основу заявок в федеральный бюджет на обеспечение транспортной безопасности в соответствии с программами работ (федеральные целевые программы и функциональные расходы) и необходимостью полной реализации требуемых национальных затрат.

Более детально оценка потребностей финансирования транспортной безопасности показывает, что потребность гражданской авиации России, включая государственные и частные авиапредприятия и аэропорты, в финансовых ресурсах для реализации новых международных требований составляет 34417 млрд руб. (здесь и далее в ценах 2004 г.).

Новые международные требования по созданию системы безопасности в морском судоходстве, вытекающие из главы XI-2 МКСО-ЛАС-74 и Кодекса ОСПС, предусматривают реализацию на национальном уровне следующих мероприятий:

- проведение оценки уязвимости судов и портовых средств, разработку планов охраны, исполнение которых контролируется государством. Затраты на осуществление этих мероприятий в 46 основных портах Российской Федерации составляют 308 млн руб.; на 1300 судах под российским флагом – 59 млн руб.;
- организация подготовки специалистов в области охраны. Затраты могут составить 44 млн руб.;
- разработка и внедрение комплексной системы обеспечения безопасности портов и судов под российским флагом с оснащением их современными техническими средствами и оборудованием. Оснащение систем безопасности портовых средств в 46 портах России потребует около 1 млрд руб.; оснащение техническими средствами досмотра в 46 портах России – 429 млн руб.; оснащение систем безопасности судов техниче-

кими средствами охраны потребует 156 млн руб. Общая потребность отрасли для реализации новых международных требований составляет около 2 млрд руб.

Потребности ОАО «РЖД» в дополнительном финансировании на обеспечение транспортной безопасности составляют:

- на подготовку кадров в области транспортной безопасности – 1,5 млн руб.;
- на техническое оснащение транспортных объектов системами транспортной безопасности до 2010 г. – 3 млрд руб. В целом по железнодорожному транспорту затраты нужны в сумме свыше 3 млрд руб.

Потребности метрополитена в дополнительном оснащении составляют около 1,5 млрд руб., на оплату дополнительного контингента привлеченной государственной охраны 90 млн руб.

Учитывая, что за 2000–2005 гг. финансирование дорожного хозяйства упало в 3 раза, а по данным ДПС 12% смертельных исходов связано с неудовлетворительным состоянием автодорог и, что к 2005 г. только 25% автодорог общего пользования удовлетворяют требованиям безопасности, только восстановление финансирования составляет около 200 млрд руб. в год.

Дополнительные национальные затраты на обеспечение транспортной безопасности имеют следующий вид (табл. 3).

5.1.3. Экономический эффект от реализации Концепции (прогноз)

Реализация основных мероприятий, предусмотренных Концепцией, позволит получить определенный экономический эффект, который достигается благодаря:

- сокращению ущерба здоровью и жизни людей, потерь и порчи грузов, подвижного состава, элементов транспортной инфраструктуры;

Таблица 3.

Потребность в дополнительных национальных затратах на обеспечение транспортной безопасности

Вид транспорта (деятельности)	Сумма, млрд руб.
Воздушный	34,4
Водный	2,1
Железнодорожный	3,0
Метрополитен	1,5
Дорожная деятельность (в год)	200

- снижению экономических и социальных потерь, вызываемых задержками и сбоями в движении пассажиро- и грузопотоков;
- предотвращению возможного экологического ущерба в связи с загрязнением окружающей природной среды.

На основании прогнозных оценок на пять лет выполнение мер безопасности на транспорте позволит сократить экономический ущерб на треть (или 6% в среднем в год) и получить величину эффекта от снижения экономического ущерба в 4,5 млрд руб. в среднем в год.

Исходя из мировых аналогов, в которых укрепление мер безопасности позволило обеспечить увеличение объема перевозок дополнительно на 1–1,5% ежегодно, можно прогнозировать, что совокупный выигрыш отечественной экономики может составить также порядка 4 млрд руб. в год, в том числе дополнительные доходы федерального бюджета около 600 млн руб. в среднем в год.

Указанные выгоды для федерального бюджета и экономики страны в целом могут быть еще выше, учитывая возможности транзитного потенциала России. Примеры Китая и Казахстана говорят о возможности роста вклада транзитных перевозок в ВВП до 10%.

5.2. Кадровое обеспечение транспортной безопасности

В целях подготовки кадров, обеспечивающих транспортную безопасность, специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен формировать перечень специальностей, требования к специалистам, необходимым для обеспечения транспортной безопасности, образовательных стандартов по этим специальностям и разрабатывать предложения по обеспечению государственного заказа и стимулирования целевого заказа хозяйствующих субъектов на подготовку соответствующих специалистов.

Сотрудники хозяйствующих субъектов и служб транспортной безопасности должны иметь квалификацию, соответствующую профессиональным обязанностям. При трудоустройстве сотрудников хозяйствующих субъектов и служб транспортной безопасности, в профессиональные обязанности которых входит обеспечение транспортной безопасности, могут быть введены определенные ограничения.

Сотрудники хозяйствующих субъектов и служб транспортной безопасности, в профессиональные обязанности которых входит обеспечение транспортной безопасности, должны подлежать обязательному страхованию за счет средств работодателей на случай гибели,

получения увечья или иного повреждения здоровья, связанного с исполнением служебных обязанностей.

5.3. Информационное обеспечение транспортной безопасности

В целях своевременного осуществления мер по предотвращению кризисных ситуаций при транспортной деятельности, для согласованной работы между федеральными органами власти и хозяйствующими субъектами должен быть создан Единый информационный банк данных о пассажирах и грузоотправителях (далее – банк данных), находящийся в собственности Российской Федерации. Единый информационный банк формируется и поддерживается специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Доступ к информационным ресурсам в банке данных должен быть разграничен по категориям пользователей, а круг самих пользователей ограничен.

Банк данных может включать информацию, предоставленную органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, также информацию, предоставленную Российской Федерации в рамках международного сотрудничества по вопросам обеспечения транспортной безопасности. Информация, предоставленная органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и полученная в результате осуществления оперативно-розыскной деятельности, должна быть использована исключительно в соответствии с задачами оперативно-розыскной деятельности. Информация, предоставленная Российской Федерации в рамках международного сотрудничества по вопросам обеспечения транспортной безопасности, должна использоваться в соответствии с требованиями международных договоров Российской Федерации и законодательства Российской Федерации.

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации должен нести сотрудничество с компетентными органами иностранных государств на стадиях сбора и обмена информации, касающейся обеспечения транспортной безопасности.

На основании информации, содержащейся в банке данных, может формироваться транспортный паспорт пассажира и грузоотправителя, который в определенных случаях может служить основанием для снижения требований к процедуре досмотра.

Порядок формирования, использования и защиты информационных ресурсов банка данных, в том числе в части формирования

транспортного паспорта пассажира и грузоотправителя должно устанавливать Правительство Российской Федерации.

5.4. Материальное и научно-техническое обеспечение транспортной безопасности

Материально-техническое обеспечение транспортной безопасности расходными средствами включает устойчивое снабжение транспортных объектов, служб транспортной безопасности топливом, горюче-смазочными материалами, запасными частями, а также специальным обмундированием и оборудованием экипажей транспортных средств и персонала транспортных объектов, аварийно-технических и других экстренных служб поддержания безопасности в нормативно установленных объемах.

Материально-техническое обеспечение транспортной безопасности (за исключением транспортных объектов аварийно-технических и других экстренных служб поддержания безопасности и их персонала) осуществляется хозяйствующими субъектами исключительно за собственный счет. Материально-техническое обеспечение транспортной безопасности объектов аварийно-технических и других экстренных служб поддержания безопасности и их персонала осуществляется хозяйствующими субъектами за собственный счет и при поддержке бюджетами соответствующего уровня. Порядок такой поддержки должно устанавливать Правительство Российской Федерации.

В целях обеспечения потребностей хозяйствующих субъектов в отдельных видах имущества, необходимого для выполнения требований по транспортной безопасности, могут создаваться государственные, муниципальные и частные лизинговые компании.

Финансирование научно-исследовательских работ в области обеспечения транспортной безопасности должно включаться в цели расходования средств бюджетов, федеральной целевой программы, направленной на обеспечение транспортной безопасности, а также фондов обеспечения транспортной безопасности средств хозяйствующих субъектов.

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен рассматривать обращения хозяйствующих субъектов и научных организаций об оказании финансовой поддержки НИОКР в порядке, предусмотренном для рассмотрения обращений об оказании финансовой поддержки.

5.5. Особенности ресурсного обеспечения транспортной безопасности в кризисных ситуациях

Ресурсное обеспечение предупреждения кризисных ситуаций на транспорте предусматривается в планах готовности и осуществляется за счет средств хозяйствующего субъекта. Ресурсное обеспечение соответствующих мер транспортной безопасности в период ликвидации кризисных ситуаций осуществляется за счет хозяйствующего субъекта и средств бюджетов соответствующего уровня, в том числе путем компенсационных выплат пострадавшим объектам и субъектам транспортной системы.

Если потребность в ресурсном обеспечении в период ликвидации кризисных ситуаций превышает возможности хозяйствующего субъекта, недостающее ресурсное обеспечение осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. В том случае, когда в ходе расследования кризисной ситуации устанавливается вина хозяйствующего субъекта в формировании кризисной ситуации, на него возлагается обязанность компенсировать расходы бюджетов соответствующих уровней на ресурсное обеспечение ликвидации кризисной ситуации.

6. Общегосударственная система управления обеспечением транспортной безопасности

6.1. Организация и структура

Общегосударственная система управления обеспечением транспортной безопасности (см. рис) включает в себя субъекты и объекты управления и организацию взаимодействия между ними.

К субъектам управления относятся:

- международные органы и организации;
- национальные государственные органы различных уровней;
- органы местного самоуправления.

Объектами управления являются хозяйствующие субъекты, включая третьих лиц, страховщики, службы транспортной безопасности, потребители транспортных услуг. В конкретных случаях субъектно-объектные отношения (в управленческом смысле) могут возникать между указанными органами, организациями и лицами в различных комбинациях, могут даже менять их местами.

Интересом и целью субъектов управления обеспечением транспортной безопасности в соответствии с принципом конечной ответственности государства за транспортную безопасность является дос-

тижение ее установленного уровня, предотвращение (минимизация) ущерба всех видов, соответственно, для хозяйствующих субъектов – их экономический успех (прибыль), для потребителей транспортных услуг – качественные (в т. ч. безопасные) транспортные услуги.

Государственное управление в данной сфере во всех своих решениях должно гармонизировать перечисленные интересы на максимально достижимом в конкретных случаях уровне.

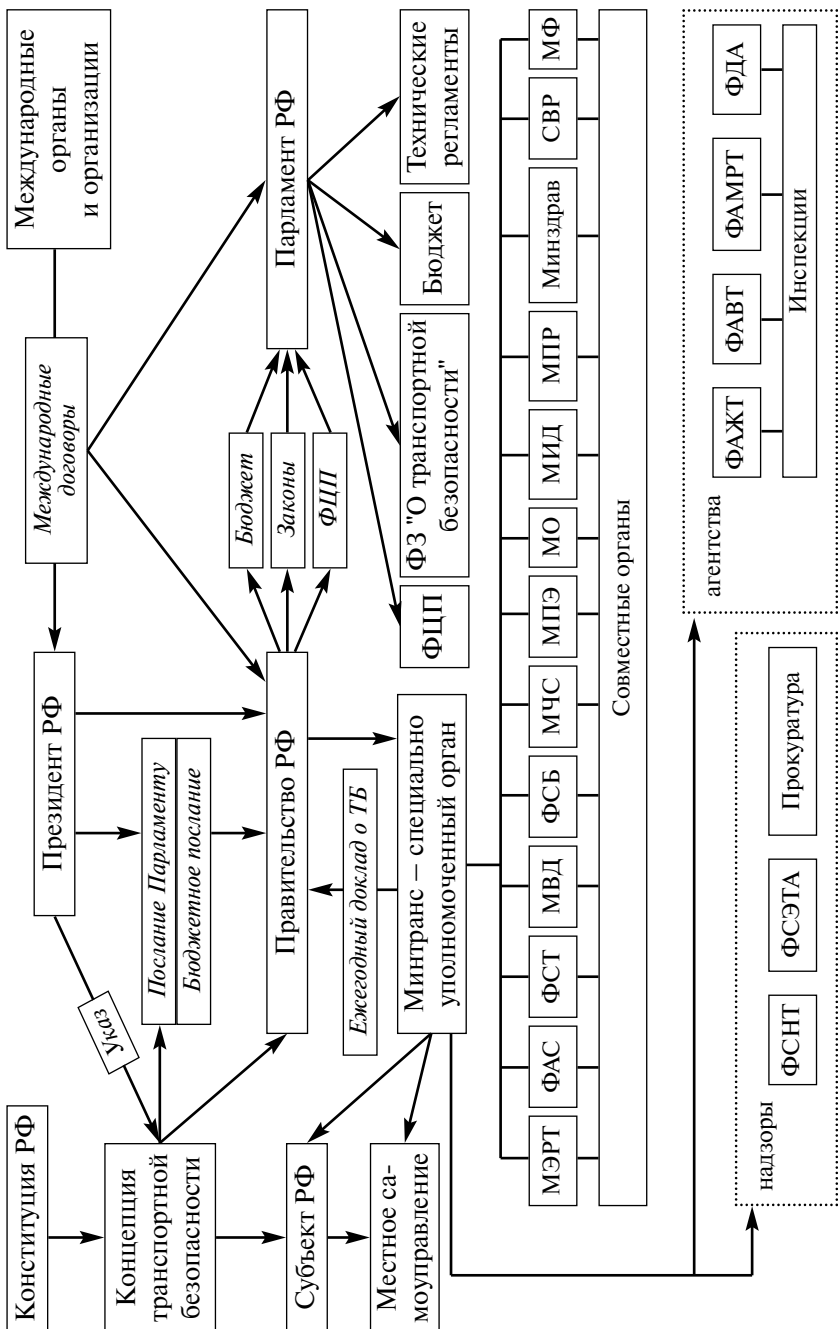
Основными видами управленческих воздействий в адрес объектов управления являются:

- выработка и установление норм, правил и требований по обеспечению транспортной безопасности;
- контроль, надзор за их исполнением;
- санкции в случае неисполнения;
- определение общеэкономических условий деятельности хозяйствующих субъектов;
- договорные условия с хозяйствующими субъектами в рамках государственно-частного партнерства;
- в необходимых случаях бюджетное финансирование мероприятий транспортной безопасности хозяйствующих субъектов и нижестоящих бюджетов разных типов.

В соответствии с данными видами управленческих воздействий должны быть сформированы полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, построена их субординация по вертикали и координация по горизонтали.

Государственное управление должно быть:

- рефлексивно и адаптивно к текущим и прогнозируемым угрозам транспортной безопасности (надзор, контроль, мониторинг, оценка угроз, планирование);
- обеспечено ресурсно (кадры, научно-техническое развитие, информатизация, материально-техническое обеспечение, собственные средства хозяйствующих субъектов и средства бюджетов, нормативно-правовая база);
- подготовлено к возможным кризисным ситуациям (планы готовности, учения, тренинги, неприкосновенный запас определенных ресурсов);
- целенаправленным, устанавливая цели управления в формате «уровень транспортной безопасности – сроки достижения»;
- спланированным на основе прогнозных оценок угроз, международных условий и иных развивающихся процессов;
- ориентированным на достижение уровня транспортной безопасности не ниже лучших мировых показателей;



- комплексным и скоординированным в отношении всех субъектов и объектов управления и управленческих воздействий;
- динамичным (временные органы: комиссии, штабы и т.п.);
- прозрачным, легитимным, основанным на общедоступной законодательной и иной нормативно-правовой базе;
- координирующим, обеспечивая координацию через специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти;
- обеспечено поддержкой спецслужб только в рамках принадлежащих исключительно им специальных полномочий.

Структуру и конкретные полномочия органов федеральной исполнительной власти должно определять Правительство Российской Федерации.

6.2. Основные функции субъектов и объектов управления

К основным функциям субъектов и объектов общегосударственной системы управления обеспечением транспортной безопасности относятся:

- мониторинг и оценка уровня транспортной безопасности;
- планирование и подготовка мер по обеспечению транспортной безопасности;
- реализация мер по обеспечению транспортной безопасности в штатной обстановке;
- реализация мер по обеспечению транспортной безопасности, а также по выполнению планов готовности в кризисной ситуации;
- расследование кризисной ситуации, работа по минимизации ущерба и ликвидации их последствий.

Реализация перечисленных функций происходит на стадиях: повседневного управления обеспечением транспортной безопасности (штатная обстановка), кризисной ситуации и расследования кризисной ситуации.

На стадии в процессе планирования разрабатывается государственная политика в области транспортной безопасности, краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные программы (в том числе федеральная целевая программа) по обеспечению транспортной безопасности. Важным элементом на стадии планирования является выработка механизма взаимодействия элементов государственной системы между собой. Совместно должны разрабатываться и отрабатываться планы готовности, утверждаться перечень основных мероприятий по обеспечению транспортной безопасности, проводиться

различные учения, тренинги, методические семинары, конференции.

На этой же стадии обеспечивается координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения транспортной безопасности в целях достижения согласованности действий по предупреждению, выявлению и пресечению кризисных ситуаций, а также обеспечения необходимого уровня транспортной безопасности.

К числу мер на этой стадии относятся:

- работа по мониторингу уровня транспортной безопасности и категорирование транспортных объектов;
- формирование и ведение Единого банка данных о грузоотправителях и пассажирах;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в целях достижения согласованности действий по поддержанию необходимого уровня транспортной безопасности, а также своевременного обмена информацией.

Помимо этого, функции повседневного управления включают установление требований к персоналу, занятому на транспортных объектах и экипажу транспортного средства, а также мероприятия по проверке и допуску кадров на некоторые категории транспортных объектов. По результатам вырабатываются рекомендации, направленные на повышение эффективности работы и взаимодействия элементов государственной системы обеспечения транспортной безопасности.

На стадии кризисной ситуации успешная реализация функций обеспечения транспортной безопасности зависит от эффективности выполнения функций мониторинга и планирования (подготовки) на предыдущей стадии управления. Функции, осуществляемые в кризисной ситуации, включают реализацию разработанных ранее планов готовности, мер, предусмотренных ими, в том числе по ликвидации (минимизации) последствий кризисных ситуаций. Обеспечивается своевременное информирование соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления, а также информирование в установленных пределах и оповещение населения о возникшей кризисной ситуации. Принимаются меры по проведению эвакуационных, аварийно-спасательных работ, а также по ограничению доступа в зоны кризисных ситуаций. Наиболее важная сторона данной функции — координация органов государственной власти и иных органов и организаций, ответственных за проведение

мероприятий, направленных на устранение кризисной ситуации и минимизации вреда.

На завершающей стадии расследования кризисной ситуации и ликвидации (минимизации) последствий функции по обеспечению транспортной безопасности включают организацию расследования причин возникновения и развития кризисной ситуации, выявление виновных лиц, допустивших те или иные ошибки или халатность при выполнении полномочий.

На этой стадии также обеспечивается координация органов государственной власти с целью проведения наиболее полного расследования и обмена информацией в установленных пределах. Организуется сотрудничество при расследовании с хозяйствующими субъектами, которые проводили собственное расследование причин кризисной ситуации. При необходимости привлекаются экспертные и иные организации для помощи в расследовании.

На всех стадиях осуществляется контроль и надзор со стороны уполномоченных органов государственной власти за надлежащей реализацией мер по обеспечению транспортной безопасности.

6.2.1. Государство

Функции государства в управлении обеспечением транспортной безопасностью распределяются на основе субординации и координации органов исполнительной власти. Высшим звеном является Президент Российской Федерации, который определяет основные цели в области обеспечения транспортной безопасности. На их основании Правительство Российской Федерации разрабатывает задачи и направления государственной политики, организует ее исполнение. По вопросам обеспечения транспортной безопасности органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации действуют в соответствии с указаниями федеральных органов исполнительной власти. Органы местного самоуправления действуют в соответствии с указаниями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по поручению Правительства Российской Федерации осуществляет специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области транспортной безопасности. Кроме

этого, специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен исполнять следующие функции:

- общую координацию деятельности в области транспортной безопасности;
- разработку и утверждение планов готовности на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, для отдельных видов транспорта;
- утверждение планов готовности отдельных национально значимых хозяйствующих субъектов и транспортных объектов (по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации);
- разработку государственной политики и нормативных правовых актов, Доклада о транспортной безопасности;
- в определенных случаях руководство временными органами, создаваемыми для управления кризисными ситуациями и ликвидации (минимизации) их последствий;
- осуществление государственно-частного партнерства в области транспортной безопасности;
- иные функции, определенные Правительством Российской Федерации.

Функции специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в субъектах Российской Федерации осуществляют его территориальные органы.

6.2.2. Хозяйствующие субъекты

Хозяйствующий субъект в области транспортной деятельности может:

- вносить в органы государственной власти и органы местного самоуправления предложения по обеспечению транспортной безопасности;
- взаимодействовать с федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения транспортной безопасности и при осуществлении государственно-частного партнерства;
- получать на определенных условиях информацию из Единого информационного банка данных о пассажирах и грузоотправителях;
- проводить собственные расследования в целях установления причин и обстоятельств кризисных ситуаций;
- организовывать в установленном порядке охраняемые зоны и ограничивать в них право передвижения граждан;

- снимать с транспортного средства и изолировать в специально отведенном месте проблемный груз, составив акт о снятии указанного груза. Требования к акту устанавливаются специально уполномоченным органом.

Хозяйствующий субъект обязан:

- соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и иными документами;
- содержать в исправном состоянии технические и специальные средства, необходимые для безопасного и бесперебойного функционирования транспортных объектов;
- заключить договор оказания услуг обеспечения транспортной безопасности со Службой транспортной безопасности либо создать собственную Службу транспортной безопасности в качестве структурного подразделения;
- обеспечить наличие необходимых планов готовности;
- обеспечить осуществление мер по предупреждению, действию в условиях кризисных ситуаций, ликвидации (минимизации) их последствий во взаимодействии с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти;
- предоставлять в установленном порядке информацию в Единый информационный банк данных о пассажирах и грузоотправителях, а также информировать соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления об угрозах и самих кризисных ситуациях;
- обеспечить информирование пассажиров и грузоотправителей о правилах и порядке действий в кризисных ситуациях на транспорте;
- допускать к работе, связанной с обеспечением транспортной безопасности, лиц, удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям;
- организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований и правил транспортной безопасности;
- принимать участие в техническом расследовании причин кризисной ситуации, принимать меры по устранению указанных причин и профилактике подобных ситуаций;
- нести ответственность за нарушения транспортной безопасности.

6.2.3. Служба транспортной безопасности

Службой транспортной безопасности должно признаваться юридическое лицо, созданное специально для целей обеспечения транспортной безопасности, либо структурное подразделение хозяйствующего субъекта в области транспортной деятельности.

Деятельность Службы транспортной безопасности по обеспечению безопасности на транспорте должна лицензироваться.

В целях обеспечения транспортной безопасности во исполнение договора с хозяйствующим субъектом Служба транспортной безопасности осуществляет:

- разработку и реализацию мер по предупреждению, действиям в условиях кризисных ситуаций, ликвидации (минимизации) их последствий во взаимодействии с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти;
- охрану территории транспортного объекта;
- принятие дополнительных мер транспортной безопасности в периоды повышенной угрозы или кризисной ситуации;
- паспортно-визовый контроль пассажиров и досмотровые мероприятия;
- выявление, задержание правонарушителей и передачу их правоохранительным органам;
- контроль за соблюдением требований нормативно-правовых актов в области обеспечения транспортной безопасности по перевозке пассажиров и грузов;
- контроль за соблюдением мер транспортной безопасности персоналом, находящимся в охраняемой зоне;
- анализ состояния транспортной безопасности транспортных объектов и представление итогов этого анализа уполномоченным представителям соответствующих органов;
- при наличии установленных оснований принятие решения по вопросу об отказе в перевозке проблемных пассажиров, багажа или грузов;
- содействие правоохранительным органам и федеральным органам исполнительной власти в обеспечении правопорядка на объектах транспорта;
- в случае привлечения уполномоченными органами участие в проведении служебных расследований по фактам нарушения требований транспортной безопасности персоналом.

В ходе осуществления деятельности по обеспечению транспортной безопасности сотрудникам служб транспортной безопасности должно быть разрешено применение специальных средств и огнест-

рельного оружия в случаях и в порядке, предусмотренных для применения специальных средств и огнестрельного оружия при осуществлении частной охранной деятельности.

6.2.4. Потребители транспортных услуг

Потребитель транспортных услуг должен иметь право на:

- получение безопасной транспортной услуги;
- защиту жизни, здоровья и имущества при пользовании транспортными услугами;
- возмещение в установленном порядке ущербов, понесенных при кризисных ситуациях.

Потребитель транспортных услуг должен:

- соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, и иными документами, а также режим безопасности охраняемых зон;
- подчиняться законным требованиям сотрудников служб транспортной безопасности;
- незамедлительно сообщать представителям хозяйствующего субъекта, персоналу транспортного объекта, экипажу, сотрудникам Службы транспортной безопасности или правоохранительных органов о возникшей угрозе транспортной безопасности и (или) кризисной ситуации.

6.2.5. Обязательные меры

Органы государственной власти и местного самоуправления, а также хозяйствующие субъекты должны осуществлять меры по предупреждению кризисных ситуаций на транспорте, к которым относятся:

- разработка планов готовности;
- создание специальных координационных органов;
- информирование населения о проблемах и опасностях, связанных с нарушением транспортной безопасности, а также о планах готовности;
- осуществление мониторинга и прогнозирования кризисных ситуаций на транспорте;
- обучение работников хозяйствующих субъектов мероприятиям и действиям на случай кризисной ситуации, предусмотренным в планах готовности;
- создание обязательных резервов финансовых и материально-технических ресурсов для предупреждения, действия в усло-

виях кризисных ситуаций и ликвидации (минимизации) их последствий;

- осуществление специальных мер по предупреждению кризисных ситуаций на транспорте, в том числе заключение с профессиональными аварийно-спасательными службами (формированиями) договоров на обслуживание, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, создание собственных профессиональных аварийно-спасательных служб (формирований), а также нештатных аварийно-спасательных формирований из числа работников; создание и поддержание в готовности ремонтно-восстановительных формирований; организация пропускного режима, системы досмотра пассажиров, багажа и грузов; создание и использование систем технических средств охраны и наблюдения; организация внутренней системы контроля мероприятий транспортной безопасности; организация системы обмена информацией ограниченного доступа; создание системы оповещения о кризисных ситуациях на транспорте;
- осуществление иных мероприятий по профилактике возникновения кризисных ситуаций.

Непрерывность обеспечения транспортной безопасности

Непрерывность обеспечения транспортной безопасности должна достигаться исчерпывающим определением всех участков и операций транспортной деятельности по перемещению пассажиров и грузов, определением для этих участков и операций ответственных за транспортную безопасность лиц и органов, согласованием их компетенций как в общем процессе перемещения пассажиров и грузов, так и в процессе управления в субординированных системах управления, наличием планов готовности на всех уровнях у ответственных за транспортную безопасность лиц и органов, планомерно-предупредительными мероприятиями в текущий период и специальными мероприятиями в период кризисных ситуаций и ликвидации (минимизации) их последствий.

Органы государственной власти, местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в области транспорта, должны нести ответственность за непрерывность транспортной безопасности. Для этого органы государственной власти, местного самоуправления, межведомственные комиссии по предупреждению, действиям в условиях кризисных ситуаций, ликвидации (минимизации) их последствий, хозяйствующие субъекты, в соответствии со своей компетенцией, должны постоянно анализировать

уровень транспортной безопасности, выявлять и устранять ее недостатки и слабые места, совершенствовать правовые, организационные, информационные, финансово-экономические, материально-технические, научные, инновационные способы и методы обеспечения транспортной безопасности.

В планах готовности должны быть разграничены в пространстве, во времени и по исполнителям процедуры обеспечения транспортной безопасности и персонально определены ответственные за их выполнение. Невыполнение данного требования должно влечь за собой ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение процедур транспортной безопасности соответствующих руководителей органов государственной власти, местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, которые были обязаны такое разграничение произвести.

Хозяйствующие субъекты в области транспортной деятельности при заключении между собой гражданско-правовых договоров должны согласовывать меры по обеспечению транспортной безопасности. Указанное согласование должно оформляться в виде Акта разграничения ответственности за обеспечение транспортной безопасности.

6.3. Ответственность за обеспечение транспортной безопасности

Обеспечение необходимого уровня транспортной безопасности зависит в конкретных российских условиях, частности, от ужесточения ответственности. Например, в автотранспортной деятельности средняя сумма штрафа руководителей хозяйствующих субъектов в 2004 г. составила всего 180 руб. Штраф за инциденты на борту воздушного судна практически не отличается от штрафа в троллейбусе. Особое место в системе ответственности за обеспечение транспортной безопасности должна занять более адекватная степени опасности административная и уголовная ответственность.

В Уголовный кодекс и КоАП должны быть внесены изменения и дополнения с целью усиления ответственности за совершение преступлений и правонарушений в области транспортной безопасности.

6.3.1. Вопросы усиления уголовной ответственности

Усиление уголовной ответственности должно быть осуществлено, во-первых, путем внесения изменений и дополнений в действующие статьи, а во-вторых, введением новой статьи, касающейся непосредственно ответственности в области транспортной безопас-

ности, например, статьи «Нарушение правил транспортной безопасности».

Ужесточение санкций некоторых действующих статей Уголовного кодекса, должно быть направлено на существенное усиление санкций для всех категорий субъектов преступления (исполнитель, организатор, подстрекатель, пособник и т.п.) в статье 205 «Терроризм», а также тесно связанной с ней статьей 205,1 «Вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие их совершению». Изменения и усиления санкций требуют также статьи Уголовного кодекса «Захват заложника», «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма», «Угон воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава». Необходимо предусмотреть адресную ответственность для должностных лиц, по вине которых, в том числе, совершается данная категория преступлений.

Изменений требует 201 статья «Злоупотребление полномочиями». Здесь субъектом должно стать лицо, выполняющее управленческие функции в хозяйствующем субъекте. Санкции, существующие в настоящее время, ограничиваются штрафом и арестом. Даже в случае, если действия повлекли тяжкие последствия, максимальный срок лишения свободы, в зависимости от степени тяжести последствий, составляет пять лет.

Статья 203 Уголовного кодекса устанавливает ответственность за превышение полномочий служащими частных охранных и детективных служб, в области транспортной деятельности служб транспортной безопасности. В этом случае также необходимо усиление ответственности для сотрудников таких служб, особенно, если их противоправные действия (бездействие) повлекли за собой тяжкие последствия.

6.3.2. Предложения по совершенствованию административного законодательства

В области административной ответственности необходимо внести изменения в существующие нормы КоАП, ужесточающие ответственность. В первую очередь, нужно увеличить предельный размер штрафов дифференцированно для юридических и физических лиц (внесение изменений в часть 3 ст. 3.5), ужесточить существующие санкции для должностных лиц, ответственных за принятие решений и области транспортной безопасности.

Изменения должны быть направлены на ужесточение ответственности за повреждение объектов воздушного транспорта (аэрод-

ромное оборудование и т.п. — часть 3 ст. 11.3.), нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов (ст. 11.5), нарушение правил обеспечения безопасности пассажиров водного транспорта (ст. 11.10), неподчинение капитану воздушного судна (часть 5 ст. 11.17), а также за осуществление предпринимательской деятельности на транспорте без специального разрешения (лицензии) (части 2 и 3 ст. 14.1.)

На уровне транспортного надзора должна быть организована система мониторинга исполнения требований по транспортной безопасности, составляться доклады об основных нарушениях в сфере транспортной безопасности. По итогам анализа указанных докладов должны вноситься изменения в законодательные акты, регламентирующие ответственность за нарушение норм транспортной безопасности. Данную деятельность должны вести специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти совместно с органом, осуществляющим транспортный надзор.

7. Программа действий по реализации Концепции

7.1. Основные виды целевых программ и планов

Основные виды программных документов и планов в области обеспечения транспортной безопасности должны включать:

- национальную программу транспортной безопасности, рассчитанную на 10 лет (разрабатывает специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти);
- федеральную целевую программу (финансируемую в рамках ежегодного закона о федеральном бюджете);
- ежегодные (и иной периодичности) планы работ по обеспечению транспортной безопасности федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, хозяйствующих субъектов;
- планы готовности всех уровней.

7.2. Основные программные мероприятия обеспечения транспортной безопасности

В порядке примерной последовательности основные мероприятия по реализации Концепции включают:

1. Принятие Указа Президента РФ, утверждающего настоящую Концепцию.
2. Наделение правами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти (принятие постановле-

ния Правительства РФ «О специально уполномоченном федеральном органе исполнительной власти в области транспортной безопасности», внесение изменений в нормативные правовые акты Правительства РФ по вопросам полномочий федеральных органов исполнительной власти).

3. Утверждение документов о разграничении, субординации и координации полномочий государственных органов власти и органов местного самоуправления (принятие постановлений Правительства РФ по наиболее сложным вопросам разграничения полномочий, требующим разрешения вопроса о коллизии полномочий, включая определение порядка координации и субординации, а также разрешение вопросов по проблемам управленческого воздействия на те или иные факторы транспортной безопасности).
4. Принятие на правительственном уровне плана реализации Концепции на первый год.
5. Первый Доклад о транспортной безопасности (осуществляется в течение шести месяцев после принятия Концепции, в частности, содержит отчет о выполнении первоочередных мер по реализации Концепции, проблемах, возникших при ее реализации, выводы о необходимости корректировки правительственного плана реализации положений Концепции и/или принятых в соответствии с ней нормативных правовых актов).
6. Активизация международной кооперации по противодействию терроризму на транспорте, в том числе на уровне СНГ. Инициирование разработки и принятие стратегии противодействия терроризму на объектах транспортного комплекса, унификация законодательства стран-участниц в области борьбы с терроризмом, создание единых информационных баз данных по борьбе с терроризмом, в том числе на транспорте.
7. Оценка уязвимости и категорирование транспортных объектов, определение объема финансовых ресурсов, необходимых для надлежащего технического обеспечения транспортных объектов и транспортных средств в целях транспортной безопасности. Составление программы финансирования (бюджетного и небюджетного) неотложных мероприятий по транспортной безопасности на год.
8. Принятие на правительственном уровне плана реализации Концепции на второй год.

9. Подготовка второго Доклада по транспортной безопасности (не позднее 18 месяцев со дня утверждения Концепции), содержащего, в частности, оценку итогов первого года реализации Концепции, предложения по корректировке плана реализации Концепции на второй год, оценку трудностей, возникших при реализации Концепции.
10. Выполнение мероприятий по техническому оснащению транспортных объектов и транспортных средств в соответствии с категориями; выполнение мероприятий по подготовке кадров, создание информационных систем и баз данных. Корректировка программы финансирования мероприятий транспортной безопасности на первый год. Разработка программы финансирования неотложных мероприятий транспортной безопасности на второй год.
11. Принятие на правительственном уровне плана реализации Концепции на третий год.
12. Подготовка третьего Доклада по транспортной безопасности (не позднее 30 месяцев со дня утверждения Концепции), содержащего, в частности, оценку итогов второго года реализации Концепции, предложения по корректировке плана реализации Концепции на третий год, предложения по корректировке содержания Концепции, оценку трудностей, возникших при реализации Концепции.
13. Подведение итогов выполнения программ финансирования неотложных мероприятий по обеспечению транспортной безопасности. Оценка финансовой обеспеченности транспортных предприятий по выполнению новых требований транспортной безопасности. Разработка программы обеспечения финансовой устойчивости предприятий транспортного комплекса в части выполнения требований транспортной безопасности.
14. Принятие на правительственном уровне программы реализации Концепции на долгосрочную перспективу, внесение изменений в Концепцию по итогам ее реализации.
15. Подготовка четвертого Доклада по транспортной безопасности (не позднее 42 месяцев со дня утверждения Концепции), содержащего, в частности, оценку итогов выполнения первого этапа реализации Концепции, оценку достигнутого уровня транспортной безопасности, основных проблем ее обеспечения, прогноз состояния транспортной безопасности в России на три года.

16. Разработка и принятие законов на этапе неотложных мер:

- закон «О транспортной безопасности», внесение изменений в действующие законы по вопросам транспортной безопасности, в т. ч. Воздушный кодекс, Кодекс торгового мореплавания, Кодекс внутреннего водного транспорта, Закон «О безопасности дорожного движения» (см. 7.4.);
- разработка изменений и дополнений в законодательство об административных правонарушениях и уголовное законодательство в части ответственности за нарушение требований транспортной безопасности;
- разработка предложений по включению требований транспортной безопасности в технические регламенты;
- разработка программы гармонизации российского законодательства о транспортной безопасности в соответствии с международными требованиями и стандартами (в т. ч. предложений по изменению между народных требований в интересах российской транспортной системы и транспортных организаций).

17. Разработка и принятие законов на средне- и долгосрочных этапах:

- устранение пробелов законодательного регулирования в транспортной сфере с учетом требований транспортной безопасности (законодательство о морских портах, об автомобильном транспорте, об автомобильных дорогах, о городском пассажирском транспорте, об аэропортах, о перевозках в прямом смешанном сообщении, законодательство о концессиях в транспортной инфраструктуре (см. 7.4.);
- разработка и принятие законодательных актов по вопросам финансирования мероприятий транспортной безопасности (в частности, использование средств ОСАГО для финансирования мероприятий транспортной безопасности на автомобильном транспорте, налоговое стимулирование создания транспортными предприятиями фондов обеспечения транспортной безопасности, унификация требований по страхованию на транспорте с целью финансирования транспортной безопасности);
- разработка и принятие технических регламентов;
- выполнение программы по гармонизации российского законодательства в соответствии с международными требованиями в области транспортной безопасности.

18. Уточнение требуемых объектов финансирования с разделением бюджетных средств и собственных средств хозяйствующих субъектов. Начало адекватного выделения бюджетных средств. Продолжение в ежегодной бюджетной процедуре.
19. Разработка и утверждение планов готовности всех уровней.
20. Упорядочение системы, процедур надзора и контроля транспортной деятельности в части транспортной безопасности.
21. Разработка и утверждение Национальной программы транспортной безопасности на 10 лет.
22. Создание Единой информационной системы, банка данных пассажиров и грузов.
23. Упорядочение мобилизационной готовности на транспорте.
24. Передача функций подготовки водителей автомобилей, выдачи водительских прав, технического осмотра автотранспорта в ведение гражданского федерального органа исполнительной власти.
25. Организация системы мониторинга уровня и оценки угроз транспортной безопасности.
26. Наделение правами (нормативно-правовыми основаниями деятельности) и упорядочение деятельности служб транспортной безопасности.
27. Введение порядка лицензирования автодорожного строительства и соответствующего надзора.

7.3. Основные этапы реализации программных мероприятий

Целевая установка обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации заключается в достижении показателей уровня транспортной безопасности не ниже лучших мировых аналогов в течение 10-летнего периода.

Реализацию программных мероприятий целесообразно разделить на следующие этапы:

1. Краткосрочный этап (3 года), в течение которого происходит выстраивание системы транспортной безопасности, предусмотренной Концепцией, и реализация неотложных мер. На этом этапе необходимо добиться смены тенденций изменения уровня транспортной безопасности на позитивные.
2. Долгосрочный этап (до 10 лет), на котором происходит функционирование системы транспортной безопасности, корректировка ее деятельности, внесение изменений в содержание Концепции. Итогом реализации долгосрочного этапа должно стать достижение в России уровня транспортной безопаснос-

ти не ниже лучших мировых аналогов как в целом по транспортному комплексу, так и по отдельным видам транспорта.

3. Стратегический (свыше 10 лет), на котором для обеспечения конкурентоспособности российской экономики и транспортного комплекса Россия должна встать в ряд государств, занимающих лидирующие позиции в части формирования международной политики в области транспортной безопасности, а также отдельных стандартов обеспечения транспортной безопасности на международном уровне.

7.4. Нормативно-правовое обеспечение реализации программных мероприятий

7.4.1. Нормативные правовые акты, подлежащие принятию

В рамках реализации Концепции подлежат принятию следующие законы:

- Федеральный закон «О транспортной безопасности»;
- Федеральный закон «Об авиационной безопасности»;
- Федеральный закон «О финансировании мероприятий по обеспечению транспортной безопасности»;
- пакет федеральных законов, устанавливающих технические регламенты;
- Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с реализацией Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности»;
- Федеральный закон «О морских портах»;
- Федеральный закон «Об автомобильном транспорте»;
- Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и дорожном хозяйстве»;
- Федеральный закон «О городском пассажирском транспорте»;
- Федеральный закон «Об аэропортах»;
- Федеральный закон «О перевозках в прямом смешанном сообщении»;
- Федеральный закон «О концессионных соглашениях»;
- Федеральный закон «О военно-транспортной деятельности»;
- Федеральный закон «О перевозках особо опасных грузов»;
- Федеральный закон «О промышленном транспорте»;
- Федеральный закон «О безопасности магистральных трубопроводов»;
- Указ Президента РФ «Об утверждении Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности»;

- Указ Президента РФ «О внесении изменений в Государственную концепцию обеспечения транспортной безопасности» (принимается по итогам реализации Концепции за первые три года);
- Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Транспортная безопасность»;
- Постановление Правительства РФ «Об утверждении Плана реализации Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности на 200_ год» (первый, второй, третий год);
- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Национальной программы транспортной безопасности на 10 лет»;
- Постановление Правительства РФ «О специально уполномоченном федеральном органе исполнительной власти в области транспортной безопасности»;
- Постановление Правительства РФ «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере транспортной безопасности»;
- Постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при обеспечении транспортной безопасности»;
- Постановление Правительства РФ «Об упорядочении системы, процедур надзора и контроля транспортной деятельности в части транспортной безопасности»;
- Постановление Правительства «Об осуществлении мероприятий по оценке уязвимости и категорированию транспортных объектов»;
- Постановление Правительства РФ «Об утверждении Программы гармонизации российского законодательства о транспортной безопасности в соответствии с международными требованиями и стандартами»;
- Постановление Правительства Российской Федерации «О создании Единой информационной системы, банка данных пассажиров и грузов»;
- Постановление Правительства Российской Федерации «Об упорядочении мобилизационной готовности на транспорте»;
- Постановление Правительства РФ «Об организации системы мониторинга уровня и оценки угроз транспортной безопасности»;

-
- Приказ Министерства транспорта РФ «Об утверждении методики оценки уязвимости и категорирования транспортных объектов».

*7.4.2. Нормативные правовые акты,
подлежащие изменению и дополнению*

В рамках реализации Концепции подлежат изменению и дополнению следующие нормативно-правовые документы:

- Воздушный кодекс РФ;
- Кодекс торгового мореплавания РФ;
- Кодекс внутреннего водного транспорта РФ;
- Уголовный кодекс РФ;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (с изменениями от 7 августа 2000 г., 21 ноября 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 августа 2004 г.);
- Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (с изменениями от 2 марта 1999 г., 25 апреля 2002 г., 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г.);
- Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изменениями от 13, 21 марта, 9 декабря 2002 г., 10 января, 27 февраля, 11, 26 марта, 23 декабря 2003 г., 2 ноября 2004 г.);
- Федеральный закон от 25 апреля 2004 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»;
- Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (с изменениями от 5 ноября 2004 г.);
- Указ Президента РФ от 23 сентября 2003 г. № 1115 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»;
- Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 11 июня 2004 г. № 274 «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации» (с изменениями от 7 октября 2004 г.);

- Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта»;
- Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 184 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта» (с изменениями от 11 июня 2004 г.);
- Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 396 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта»;
- Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 172 «Вопросы Федерального агентства воздушного транспорта» (с изменениями от 11 июня 2004 г.);
- Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве»;
- Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 173 «Вопросы Федерального дорожного агентства» (с изменениями от 11 июня 2004 г.);
- Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта»;
- Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 174 «Вопросы Федерального агентства железнодорожного транспорта» (с изменениями от 11 июня 2004 г.);
- Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 371 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта»;
- Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 175 «Вопросы Федерального агентства морского и речного транспорта» (с изменениями от 11 июня 2004 г.);
- Распоряжение Правительства РФ от 6 ноября 2004 г. № 1421-р, утверждающее Программу разработки технических регламентов на 2004–2006 годы.

II. Федеральный закон
«О транспортной безопасности»²⁶⁸
(проект)

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия

В целях настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

транспортная безопасность — состояние транспортной системы Российской Федерации, позволяющее обеспечивать национальную безопасность и национальные интересы в области транспортной деятельности, устойчивость транспортной деятельности, предотвращать (минимизировать) вред здоровью и жизни людей, ущерб имуществу и окружающей среде, общенациональный экономический ущерб при транспортной деятельности;

транспортная деятельность — управление, организация и перемещение пассажиров и/или грузов;

транспортный объект — имущественный комплекс (здания, сооружения, оборудование, земельные участки, иные объекты недвижимости), используемый для выполнения той или иной операции (совокупности операций) в процессе перемещения пассажиров и грузов;

транспортная система — совокупность органов государственной власти и местного самоуправления, в ведении которых находятся вопросы транспортной деятельности и транспортной безопасности, транспортных инфраструктур, транспортных средств, хозяйствующих субъектов в области транспортной деятельности, потребителей транспортных услуг;

акт незаконного вмешательства — совершение или попытка совершения лицом или группой лиц действий, направленных на нарушение транспортной безопасности;

кризисная ситуация — совокупность обстоятельств, существующих с момента регистрации уполномоченным лицом нарушения со-

²⁶⁸ Проект Федерального закона «О транспортной безопасности» разработан Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок.

ответствующих установленных требований, норм и правил в области транспортной деятельности.

Статья 2. Предмет правового регулирования

Настоящий Федеральный закон регулирует правовые, организационные, экономические и иные отношения в области транспортной деятельности, существенные для обеспечения защищенности транспортной системы от актов незаконного вмешательства и техногенных, природных и социальных кризисных ситуаций; национальной безопасности и национальных интересов в области транспортной деятельности, устойчивости транспортной деятельности.

Статья 3. Угрозы транспортной безопасности, цель и основные принципы регулирования

1. Угрозами транспортной безопасности признаются условия, обстоятельства и причины, способные привести к ущербу национальной безопасности, ущемлению национальных интересов Российской Федерации в области транспортной деятельности, нарушению устойчивости транспортной деятельности, нанесению вреда здоровью и жизни людей, ущербу имуществу и окружающей среде, общенациональному экономическому ущербу при транспортной деятельности.

2. Угрозы транспортной безопасности могут быть природного, техногенного и социального характера.

3. Целью настоящего Федерального закона является: создание условий для устойчивой транспортной деятельности, обеспечивающей национальную безопасность и национальные интересы государства и общества в области транспортной деятельности, предотвращающей и минимизирующей вред здоровью и гибели людей, ущерб имуществу и окружающей природной среде, в том числе при кризисных ситуациях.

4. Основными принципами регулирования в области обеспечения транспортной безопасности являются:

- 1) приоритет охраны жизни и здоровья людей;
- 2) учет интересов общества, государства, хозяйствующих субъектов, потребителей транспортных услуг;
- 3) использование возможностей государственно-частного партнерства;
- 4) неотъемлемая ответственность государства за транспортную безопасность;
- 5) ресурсное обеспечение транспортной безопасности;

-
- 6) осуществление планово-предупредительных мероприятий;
 - 7) комплексный характер и координация всех субъектов деятельности по обеспечению транспортной безопасности;
 - 8) непрерывность транспортной безопасности;
 - 9) выявление и устранение условий и факторов, угрожающих нормальному функционированию транспортной системы.

Статья 4. Законодательство о транспортной безопасности

1. Законодательство о транспортной безопасности состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, иного федерального законодательства, международных договоров и иных нормативных правовых актов.

2. Если международным договором Российской Федерации предусмотрены иные правила, чем установлены настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора.

Статья 5. Субъекты регулирования и объекты защиты

1. Субъектами регулирования в области обеспечения транспортной безопасности являются:

- 1) международные органы и организации;
- 2) федеральные органы государственной власти;
- 3) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;
- 4) хозяйствующие субъекты транспортной деятельности;
- 5) хозяйствующие субъекты – разработчики и производители транспортных средств, специальных средств и иного оборудования;
- 6) потребители транспортных услуг.

2. Объектами защиты в области транспортной безопасности являются:

- 1) хозяйствующие субъекты;
- 2) транспортные объекты;
- 3) потребители транспортных услуг;
- 4) груз, багаж, грузобагаж;
- 5) третьи лица.

Глава 2. Государственное управление, контроль и надзор в области транспортной безопасности

Статья 6. Государственное управление транспортной безопасностью

1. Государственное управление транспортной безопасностью основывается на субординации и координации органов государственной исполнительной власти. Высшим звеном является Президент Российской Федерации, который определяет основные направления государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности. Правительство Российской Федерации организует ее исполнение в соответствии с определенными Президентом Российской Федерации направлениями. По вопросам обеспечения транспортной безопасности органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации действуют в соответствии с указаниями федеральных органов исполнительной власти. Органы местного самоуправления действуют в соответствии с указаниями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2. Координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по поручению Правительства Российской Федерации осуществляет специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области транспортной безопасности (далее – специально уполномоченный орган).

3. Специально уполномоченный орган наделяется следующими полномочиями:

- 1) координация деятельности в области транспортной безопасности;
- 2) разработка и утверждение планов готовности на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, для отдельных видов транспорта;
- 3) утверждение планов готовности отдельных хозяйствующих субъектов и транспортных объектов (по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации);
- 4) разработка государственной политики и нормативных правовых актов в области транспортной безопасности;
- 5) руководство временными органами, создаваемыми для управления кризисными ситуациями и ликвидации и минимизации их последствий;

-
- 6) осуществление государственно-частного партнерства в области транспортной безопасности;
 - 7) иные полномочия, определенные Правительством Российской Федерации.
4. Полномочия специально уполномоченного органа в субъектах Российской Федерации осуществляют его территориальные органы.
5. Разделение компетенций органов государственной власти и местного самоуправления основывается на требованиях Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, законодательства о защите от чрезвычайных ситуаций, законодательства о борьбе с терроризмом, иного законодательства о безопасности, подзаконных актов, определяющих компетенцию федеральных органов исполнительной власти.

Статья 7. Государственный контроль и надзор в области транспортной безопасности

1. Правительство Российской Федерации определяет федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности, утверждает их перечень и полномочия.

2. Правительство Российской Федерации определяет порядок осуществления контроля и надзора в области автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного, общественного городского, включая подземный, транспорта.

3. При осуществлении контроля и надзора хозяйствующие субъекты имеют право:

- 1) на государственную и (или) общественную защиту при проведении мероприятий по контролю и надзору;
 - 2) на непосредственное присутствие при проведении мероприятий по контролю и надзору и необходимые объяснения;
 - 3) на ознакомление с результатами мероприятий по контролю и надзору, указание в актах об ознакомлении о своем согласии или несогласии с действиями должностных лиц органов государственного контроля и надзора;
 - 4) на обжалование действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.
4. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль и надзор в области обеспечения транспортной безо-

пасности в отношении хозяйствующих субъектов, несут в установленном порядке ответственность за причиненный хозяйствующим субъектам ущерб в случае, если не выявлено нарушений требований и правил транспортной безопасности хозяйствующими субъектами.

Глава 3. Общие и особые требования по обеспечению транспортной безопасности

Статья 8. Требования по лицензированию, сертификации, страхованию

1. Лицензирование определенных федеральным законом видов деятельности, воздействующих на транспортную безопасность, осуществляется в установленном Правительством Российской Федерации порядке федеральными органами исполнительной власти, на которые законодательством Российской Федерации возложены соответствующие функции:

Лицензирование деятельности по обеспечению безопасности на транспорте осуществляется специально уполномоченным органом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

2. Организация обязательной сертификации осуществляется специально уполномоченным органом в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Обязательная сертификация осуществляется участниками системы сертификации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Номенклатура транспортных объектов, подлежащих обязательной сертификации в Российской Федерации, включается в общий перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации в Российской Федерации.

Государственный контроль и надзор за соблюдением правил сертификации в системе сертификации в области транспортной безопасности и за сертифицированными в ней объектами осуществляется в установленном порядке соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

3. На хозяйствующих субъектов федеральным законом может быть возложена обязанность страховать в качестве страхователей жизнь, здоровье, имущество пассажиров либо свою гражданскую ответственность.

Работники хозяйствующих субъектов при исполнении своих трудовых обязанностей подлежат обязательному страхованию от несча-

стных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в случае, если это установлено настоящим Федеральным законом или иными федеральными законами.

Статья 9. Обеспечение непрерывности транспортной безопасности

1. Непрерывность транспортной безопасности достигается исчерпывающим определением всех участков и циклов транспортной деятельности в составе общего процесса перемещения пассажиров и грузов, определением на этих участках и циклах ответственных за транспортную безопасность лиц и органов, стыковкой их компетенций как в общем процессе перемещения пассажиров и грузов, так и в процессе управления в субординированных системах управления, наличием планов готовности на всех уровнях у ответственных за транспортную безопасность лиц и органов, планомерно-предупредительными мероприятиями в текущий период и специальными мероприятиями в период управления и ликвидации и минимизации последствий кризисной ситуации.

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в области транспорта, несут ответственность за непрерывность транспортной безопасности. Для этого органы государственной власти, органы местного самоуправления, межведомственные комиссии по предупреждению, управлению и ликвидации и минимизации последствий кризисных ситуаций на транспорте, хозяйствующие субъекты, в соответствии со своей компетенцией, обязаны постоянно анализировать ситуацию с транспортной безопасностью, выявлять и устранять ее недостатки и слабые места, совершенствовать правовые, организационные, информационные, финансово-экономические, материально-технические, научные, инновационные способы и методы обеспечения транспортной безопасности.

3. В планах готовности к кризисной ситуации должны быть разграничены в пространстве, во времени и по исполнителям процедуры транспортной безопасности и персонально определены ответственные за их выполнение. Невыполнение данного требования влечет за собой ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение процедур транспортной безопасности соответствующих руководителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, которые были обязаны такое разграничение произвести.

4. Хозяйствующие субъекты в области транспортной деятельности при заключении между собой гражданско-правовых договоров

обязаны согласовать меры по обеспечению транспортной безопасности. Указанное согласование оформляется в виде Акта разграничения ответственности за обеспечение транспортной безопасности. Требования к Акту разграничения ответственности и порядку его составления и подписания устанавливаются специально уполномоченным органом.

Статья 10. Требования по предупреждению, управлению, ликвидации и минимизации последствий кризисных ситуаций

1. План готовности – письменный документ, утвержденный уполномоченным органом (лицом) для каждого уровня управления и содержащий распределение обязанностей, мероприятия, порядок действий органов государственной власти и местного самоуправления; должностных лиц (органов) хозяйствующих субъектов; потребителей транспортных услуг, владельца, экипажа транспортного средства, персонала транспортных объектов, привлекаемых лиц, – для периодов предупреждения, действий в условиях кризисных ситуаций и ликвидации (минимизации) их последствий, случаев столкновения с проблемным грузом или проблемным пассажиром;

2. Планы готовности должны разрабатываться для органов государственной власти и местного самоуправления, наделенных полномочиями в сфере транспортной безопасности, а также для хозяйствующих субъектов и транспортных объектов.

3. Порядок утверждения планов готовности определяется специально уполномоченным органом.

4. Органы государственной власти и местного самоуправления, а также хозяйствующие субъекты обязаны осуществлять меры по предупреждению кризисных ситуаций на транспорте, к которым относятся:

- 1) создание планов готовности;
- 2) создание специальных координационных органов;
- 3) информирование населения о проблемах и опасностях, связанных с нарушениями транспортной безопасности, а также о планах готовности;
- 4) осуществление мониторинга и прогнозирования кризисных ситуаций на транспорте;
- 5) обучение работников хозяйствующих субъектов мероприятиям и действиям на случай кризисной ситуации, предусмотренным в планах готовности;

-
- б) создание обязательных резервов финансовых и материально-технических средств для предупреждения, управления и ликвидации и минимизации последствий кризисной ситуации;
 - 7) осуществление специальных мер по предупреждению кризисных ситуаций на транспорте, в том числе:
 - а) заключение с профессиональными аварийно-спасательными службами (формированиями) договоры на обслуживание, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, создание собственных профессиональных аварийно-спасательных служб (формирований), а также нештатных аварийно-спасательных формирований из числа работников;
 - б) создание и поддержание в готовности ремонтно-восстановительных формирований; организация пропускного режима, системы досмотра пассажиров, багажа и грузов;
 - в) создание и использование систем технических средств охраны и наблюдения; организация внутренней системы контроля мероприятий транспортной безопасности;
 - г) организация системы обмена информацией ограниченного доступа;
 - д) создание системы оповещения о кризисных ситуациях на транспорте;
 - е) осуществление иных мероприятий по профилактике возникновения кризисных ситуаций.

5. Порядок управления, ликвидации и минимизации последствий кризисных ситуаций определяется в соответствии с законодательством о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и о противодействии терроризму.

Статья 11. Требования к хозяйствующим субъектам

1. Хозяйствующий субъект в области транспортной деятельности имеет право:

- 1) вносить в органы государственной власти и органы местного самоуправления предложения по обеспечению транспортной безопасности;
- 2) взаимодействовать с федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения транспортной безопасности и при осуществлении государственно-частного партнерства;
- 3) получать информацию из Единого информационного банка данных о пассажирах и грузоотправителях;

- 4) проводить расследования в целях установления причин и обстоятельств кризисных ситуаций;
- 5) устанавливать охраняемые зоны и ограничивать в них право передвижения граждан;
- 6) снимать с транспортного средства и изолировать в специально отведенном месте груз, у которого перевозочная документация или физическое состояние не соответствуют установленным требованиям, уведомив об этом грузоотправителя, составив акт о снятии указанного груза. Требования к акту устанавливаются специально уполномоченным органом.

2. Хозяйствующий субъект обязан:

- 1) соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности, установленные настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- 2) содержать в исправном состоянии технические и иные средства, необходимые для безопасного и бесперебойного функционирования транспортных объектов;
- 3) заключить договор оказания услуг обеспечения транспортной безопасности со Службой транспортной безопасности либо создать собственную Службу транспортной безопасности в качестве структурного подразделения;
- 4) обеспечить наличие необходимых планов готовности;
- 5) обеспечить осуществление мер по предупреждению, управлению, ликвидации и минимизации последствий кризисных ситуаций во взаимодействии с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти;
- 6) предоставлять в установленном порядке информацию в Единый информационный банк данных о пассажирах и грузоотправителях, а также информировать соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления о кризисных ситуациях;
- 7) обеспечить информирование пассажиров и грузоотправителей о правилах и порядке действий в кризисных ситуациях на транспорте;
- 8) допускать к работе, связанной с обеспечением транспортной безопасности, лиц, удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям;
- 9) организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований и правил транспортной безопасности;

-
- 10) принимать участие в техническом расследовании причин кризисной ситуации, принимать меры по устранению указанных причин и профилактике подобных кризисных ситуаций;
 - 11) нести ответственность за нарушения транспортной безопасности.

Статья 12. Служба транспортной безопасности

1. Службой транспортной безопасности признается юридическое лицо, созданное специально для целей обеспечения транспортной безопасности, либо структурное подразделение хозяйствующего субъекта в области транспортной деятельности.

Деятельность Службы транспортной безопасности по обеспечению безопасности на транспорте является лицензируемой.

2. В целях обеспечения транспортной безопасности во исполнение договора с хозяйствующим субъектом Служба транспортной безопасности осуществляет следующие мероприятия:

- 1) разработку и реализацию мер по предупреждению, действиям в условиях кризисных ситуаций, ликвидации (минимизации) их последствий во взаимодействии с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти;
- 2) охрану территории транспортного объекта;
- 3) принятие дополнительных мер транспортной безопасности в периоды повышенной угрозы или кризисной ситуации;
- 4) паспортно-визовой контроль пассажиров и досмотровые мероприятия;
- 5) выявление, задержание правонарушителей и передачу их правоохранительным органам;
- 6) контроль за соблюдением требований нормативно-правовых актов в области обеспечения транспортной безопасности по перевозке пассажиров и грузов;
- 7) контроль за соблюдением мер транспортной безопасности персоналом, находящимся в охраняемой зоне;
- 8) анализ состояния транспортной безопасности транспортных объектов и представление итогов этого анализа уполномоченным представителям соответствующих органов;
- 9) при наличии установленных оснований принятие решения по вопросу об отказе в перевозке проблемных пассажиров, багажа или грузов;
- 10) содействие правоохранительным органам и федеральным органам исполнительной власти в обеспечении правопорядка на объектах транспорта;

11) в случае привлечения уполномоченными органами участие в проведении служебных расследований по фактам нарушения требований транспортной безопасности персоналом.

3. В ходе осуществления деятельности по обеспечению транспортной безопасности сотрудникам служб транспортной безопасности должно быть разрешено применение специальных средств и огнестрельного оружия в случаях и в порядке, предусмотренных для применения специальных средств и огнестрельного оружия при осуществлении частной охранной деятельности.

Статья 13. Требования к потребителям транспортных услуг

1. Потребитель транспортных услуг имеет право на:

- 1) получение безопасной транспортной услуги;
- 2) защиту жизни, здоровья и имущества при пользовании транспортными услугами;
- 3) возмещение в установленном порядке ущербов, понесенных при кризисных ситуациях.

2. Потребитель транспортных услуг обязан:

- 1) соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности, установленные настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также режим безопасности охраняемых зон;
- 2) подчиняться законным требованиям сотрудников служб транспортной безопасности;
- 3) незамедлительно сообщать представителям хозяйствующего субъекта, транспортного объекта, сотрудникам Службы транспортной безопасности или правоохранительных органов о возникшей угрозе транспортной безопасности и (или) кризисной ситуации.

Статья 14. Общегражданские требования по обеспечению транспортной безопасности

1. Физические лица независимо от гражданства имеют право на:

- 1) защиту их жизни, здоровья и имущества при кризисных ситуациях на транспорте;
- 2) возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью и имуществу кризисной ситуацией на транспорте в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- 3) получение информации по вопросам транспортной безопасности, в том числе в установленном порядке от соответствующих государственных органов.

2. Физические лица независимо от гражданства обязаны:

- 1) соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности, установленные настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- 2) при наличии информации или обнаружении признаков угрозы транспортной безопасности и (или) кризисной ситуации незамедлительно уведомлять о них представителей правоохранительных органов;
- 3) до прибытия специалистов принимать посильные меры по спасению людей, имущества и ликвидации вредных последствий;
- 4) оказывать содействие специалистам при предупреждении и (или) ликвидации вредных последствий;
- 5) выполнять предписания, постановления и иные законные требования должностных лиц органов государственной власти в области транспортной безопасности.

Статья 15. Особые требования по обеспечению транспортной безопасности

1. Особые требования по транспортной безопасности автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного, общественного городского, включая подземный, транспорта устанавливаются нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность соответствующих видов транспорта.

Требования по безопасности трубопроводного транспорта устанавливаются законодательством о трубопроводном транспорте.

2. Требования по мобилизационной подготовке и мобилизации автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта устанавливаются законодательством Российской Федерации о мобилизации.

3. Требования по транспортной безопасности при транспортной деятельности, предназначенной для удовлетворения особо важных государственных и оборонных нужд, перевозках осужденных и лиц, содержащихся под стражей, перевозках опасных грузов и иных особых перевозках устанавливаются соответствующими нормативными правовыми актами.

4. Требования к техническим параметрам средств транспорта, сооружений, оборудования, иных технических и специальных средств, используемых в транспортной деятельности, устанавливаются в соответствии с законодательством о техническом регулировании.

Статья 16. Категорирование объектов

1. Для определения конкретных требований по обеспечению безопасности транспортных объектов, транспортных средств, путей сообщения, особенностей предупреждения, действий в условиях кризисных ситуаций, ликвидации (минимизации) их последствий, отражаемых, в частности, в планах готовности, условий страхования, лицензирования и сертификации в транспортной деятельности объектам транспортной безопасности присваиваются категории в соответствии со степенью их уязвимости.

2. Категории транспортных объектов как источников опасности (риска), формирующих угрозы устойчивому функционированию транспортной системы, а также для населения и территории окружающей местности, определяются уполномоченными органами в соответствии с федеральным законодательством о промышленной безопасности опасных производственных объектов и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

3. Категории транспортных объектов, как объектов, нуждающихся в обеспечении безопасности (защите), устанавливаются Правительством Российской Федерации, исходя из масштабов и глубины последствий выхода из строя конкретных видов транспортных объектов для устойчивого функционирования транспортной системы, хозяйственного комплекса в целом и национальной безопасности страны.

4. Категорированные объекты включаются в реестр объектов федеральной безопасности, который ведет специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

Глава 4. Ресурсное обеспечение транспортной безопасности

Статья 17. Государственные финансовые ресурсы

1. Финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности должно осуществляться за счет собственных средств хозяйствующих субъектов, а также средств бюджетов всех уровней. Координацию финансирования мероприятий по обеспечению транспортной безопасности должен осуществлять специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

2. В целях координации финансирования специально уполномоченный орган обязан обеспечить:

-
- 1) оценку средств бюджетов всех уровней, а также хозяйствующих субъектов в финансировании основных потребностей по обеспечению транспортной безопасности;
 - 2) ежегодно (до 1 мая) подачу заявки на финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности в соответствии с требованиями бюджетной классификации и процедурами, предусмотренными бюджетным законодательством;
 - 3) своевременное предоставление заявки на финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности в Министерство финансов для учета в проекте бюджета на последующий финансовый год;
 - 4) использование федеральных бюджетных средств на финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности в соответствии с требованиями бюджетного законодательства;
 - 5) использование федеральных бюджетных средств на финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности в соответствии с требованиями бюджетного законодательства;
 - 6) отчет об использовании средств в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

3. Порядок оценки потребностей бюджетов всех уровней и хозяйствующих субъектов в финансировании транспортной безопасности, а также порядок обращения хозяйствующих субъектов за финансовой поддержкой в целях обеспечения транспортной безопасности определяется Правительством Российской Федерации.

4. Для решения важнейших задач обеспечения транспортной безопасности, таких, как преодоление технологической отсталости транспортного комплекса, появление новых угроз, требующих неотложных мер по совершенствованию системы транспортной безопасности, обеспечение исполнения международных обязательств Российской Федерации Правительством Российской Федерации разрабатывается федеральная целевая программа «Обеспечение транспортной безопасности», утверждаемая в порядке, определенном бюджетным законодательством Российской Федерации.

5. В целях обеспечения устойчивого развития транспортной системы хозяйствующие субъекты создают целевые фонды обеспечения транспортной безопасности в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

Статья 18. Собственные средства хозяйствующих субъектов

1. Хозяйствующие субъекты обязаны финансировать мероприятия по обеспечению общих и особых требований транспортной безопасности за счет собственных средств.

2. Хозяйствующие субъекты имеют право на получение государственной финансовой помощи в случае недостатка собственных средств для обеспечения требований транспортной безопасности в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Порядок обращения за государственной финансовой помощью устанавливается Правительством Российской Федерации.

3. Для обеспечения устойчивой деятельности хозяйствующие субъекты могут производить отчисления в целях формирования фондов обеспечения транспортной безопасности. Фонды обеспечения транспортной безопасности создаются в хозяйствующих субъектах путем обособленного учета направляемых туда средств и установления целей расходования.

4. Для создания фонда обеспечения транспортной безопасности хозяйствующий субъект должен принять положение о фонде обеспечения транспортной безопасности, в котором должны быть указаны:

- 1) размеры отчислений в фонд обеспечения транспортной безопасности;
- 2) цели расходования средств фонда обеспечения транспортной безопасности;
- 3) сроки создания и ликвидации фонда.

5. Положение о фонде обеспечения транспортной безопасности согласовывается со специально уполномоченным органом и утверждается единоличным исполнительным органом хозяйствующего субъекта. О принятии положения о фонде уведомляется налоговый орган в течение 10 дней со дня утверждения.

6. Размеры отчислений в фонды обеспечения транспортной безопасности определяются хозяйствующим субъектом в пределах 0,5 – 1,0% доходов (валовой выручки) хозяйствующего субъекта.

7. Цели расходования фондов определяются общими и особыми требованиями по обеспечению транспортной безопасности. Конкретные цели устанавливаются хозяйствующим субъектом, но не могут противоречить указанным требованиям.

8. Ответственность за нецелевое использование средств фондов обеспечения транспортной безопасности определяется в соответствии с налоговым законодательством.

9. Хозяйствующие субъекты могут создавать отраслевые (централизованные) фонды обеспечения транспортной безопасности. По-

рядок создания и функционирования отраслевых (централизованных) фондов обеспечения транспортной безопасности устанавливается специально уполномоченным органом.

Статья 19. Информационное обеспечение транспортной безопасности

1. В целях своевременного осуществления мер по предотвращению актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность и согласованной работы между федеральными органами власти и хозяйствующими субъектами создается Единый информационный банк данных о пассажирах и грузоотправителях (далее – банк данных), являющийся собственностью Российской Федерации. Единый информационный банк формируется и поддерживается специально уполномоченным органом. Информационные ресурсы в банке данных являются информацией с ограниченным доступом.

2. Банк данных может включать информацию, предоставленную органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, а также информацию, предоставленную Российской Федерации в рамках международного сотрудничества по вопросам обеспечения транспортной безопасности. Информация, предоставленная органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и полученная в результате осуществления оперативно-розыскной деятельности, может быть использована исключительно в соответствии с задачами оперативно-розыскной деятельности. Информация, предоставленная Российской Федерации в рамках международного сотрудничества по вопросам обеспечения транспортной безопасности, может использоваться в соответствии с требованиями международных договоров Российской Федерации и законодательства Российской Федерации.

3. Специально уполномоченный орган в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации сотрудничает с компетентными органами иностранных государств на стадиях сбора и обмена информации, касающейся обеспечения транспортной безопасности.

4. На основании информации, содержащейся в банке данных, формируется транспортный паспорт пассажира и грузоотправителя. Транспортный паспорт пассажира и грузоотправителя может являться основанием для снижения требований к процедуре досмотра.

5. Порядок формирования, использования и защиты информационных ресурсов банка данных, в том числе в части формирования транспортного паспорта пассажира и грузоотправителя, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Статья 20. Кадровое обеспечение транспортной безопасности

1. В целях подготовки кадров, отвечающих за обеспечение транспортной безопасности, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти формирует перечень специальностей, необходимых для обеспечения транспортной безопасности, и образовательных стандартов по этим специальностям и вырабатывает предложения по обеспечению государственного заказа на подготовку соответствующих специалистов.

2. Сотрудники хозяйствующих субъектов и служб транспортной безопасности должны иметь квалификацию, соответствующую профессиональным обязанностям.

3. Сотрудниками хозяйствующих субъектов и служб транспортной безопасности, в профессиональные обязанности которых входит обеспечение транспортной безопасности, могут быть граждане Российской Федерации независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, имеющие соответствующее профессиональным обязанностям образование, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья исполнять возложенные на них профессиональные обязанности.

Не могут быть приняты на такую работу граждане, имеющие либо имевшие судимость; лишенные на определенный срок вступившим в законную силу решением суда права занимать должности сотрудников милиции, в течение указанного срока; уволенные с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохранительных органов по компрометирующим основаниям.

4. Сотрудники хозяйствующих субъектов и служб транспортной безопасности, в профессиональные обязанности которых входит обеспечение транспортной безопасности, подлежат обязательному страхованию за счет средств работодателей на случай гибели, получения увечья или иного повреждения здоровья, связанного с исполнением служебных обязанностей.

Страховая сумма на каждого сотрудника службы транспортной безопасности устанавливается в размере не менее чем тысяча минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на момент заключения договора страхования.

Статья 21. Материальное и научно-техническое обеспечение транспортной безопасности

1. Материально-техническое обеспечение транспортной безопасности расходными средствами включает устойчивое снабжение транспортных объектов, служб транспортной безопасности качественным топливом, горюче-смазочными материалами, запасными частями, а также специальным обмундированием и оборудованием экипажей транспортных средств и персонала транспортных объектов, аварийно-технических и других экстренных служб поддержания безопасности в нормативно установленных объемах.

2. Материально-техническое обеспечение транспортной безопасности (за исключением транспортных объектов аварийно-технических и других экстренных служб поддержания безопасности и их персонала) осуществляется хозяйствующими субъектами исключительно за собственный счет. Материально-техническое обеспечение транспортной безопасности транспортных объектов аварийно-технических и других экстренных служб поддержания безопасности и их персонала осуществляется хозяйствующими субъектами за собственный счет и при поддержке бюджетами соответствующего уровня. Порядок такой поддержки устанавливается Правительством Российской Федерации.

3. В целях обеспечения потребностей хозяйствующих субъектов в отдельных видах имущества, необходимого для выполнения требований по транспортной безопасности, могут создаваться государственные, муниципальные и частные лизинговые компании.

4. Финансирование научно-исследовательских работ в области обеспечения транспортной безопасности должно включаться в цели расходования средств бюджетов, федеральной целевой программы «Обеспечение транспортной безопасности», а также фондов обеспечения транспортной безопасности хозяйствующих субъектов.

5. Специально уполномоченный орган обязан рассматривать обращения хозяйствующих субъектов и научных организаций об оказании финансовой поддержки НИОКР в порядке, предусмотренном для рассмотрения обращений об оказании финансовой поддержки.

Статья 22. Особенности землепользования при обеспечении транспортной безопасности

1. Для обеспечения транспортной безопасности на занимаемых и прилегающих к транспортным объектам земельных участках могут создаваться специальные охранные зоны.

2. Режим специальной охранной зоны предполагает ограничение хозяйственной деятельности, перемещения, доступа на ее территорию. Арендаторы, землевладельцы, землепользователи, собственники земельных участков, входящих в состав специальных охранных зон транспорта, имеют право на компенсацию ущерба, связанного с введением режима специальной охранной зоны, либо требовать выкуп земельного участка собственником транспортного объекта. Выкуп осуществляется в соответствии с требованиями гражданского и земельного законодательства, установленными для выкупа земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Расходы хозяйствующего субъекта на компенсацию ущерба и выкуп земельных участков, предусмотренные настоящей статьей, признаются расходами на обеспечение общих требований транспортной безопасности.

Статья 23. Особенности ресурсного обеспечения

1. Ресурсное обеспечение в период предупреждения кризисных ситуаций на транспорте осуществляется за счет средств хозяйствующего субъекта.

2. Порядок ресурсного обеспечения хозяйствующих субъектов при управлении кризисной ситуацией предусматривается планом готовности.

3. Ресурсное обеспечение в период ликвидации и минимизации последствий кризисных ситуаций осуществляется за счет средств хозяйствующего субъекта и средств бюджетов соответствующего уровня, в том числе путем компенсационных выплат.

В случае, если потребность в ресурсном обеспечении в период ликвидации и минимизации последствий кризисных ситуаций превышает возможности хозяйствующего субъекта, недостающее ресурсное обеспечение осуществляется за счет средств соответствующего бюджета.

4. В случае, если в ходе расследования кризисной ситуации была установлена вина хозяйствующего субъекта в создании кризисной ситуации, на хозяйствующего субъекта возлагается обязанность компенсировать расходы бюджетов соответствующих уровней на ресурсное обеспечение ликвидации и минимизации последствий кризисной ситуации.

Глава 5. Расследование кризисных ситуаций и ответственность за нарушения в области транспортной безопасности

Статья 24. Расследование кризисных ситуаций на транспорте

1. Для всестороннего и полного установления причин и обстоятельств возникших кризисных ситуаций осуществляется расследование. Организация расследования производится в соответствии с уголовно-процессуальным и административным законодательством Российской Федерации, а также законодательством по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по борьбе с терроризмом.

2. Формирование комиссии по расследованию причин и обстоятельств кризисной ситуации на транспорте и назначение председателя указанной комиссии входит в компетенцию специально уполномоченного органа. При необходимости Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации могут принять решение о создании государственной комиссии по расследованию причин и обстоятельств кризисной ситуации на транспорте.

3. Комиссия по расследованию причин и обстоятельств кризисной ситуации имеет право получать информацию о ходе расследования преступлений и правонарушений, связанных с нарушениями транспортной безопасности. При расследовании технических причин и обстоятельств кризисной ситуации комиссия может привлекать к расследованию экспертные организации и специалистов в области транспортной безопасности, изысканий, проектирования, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, страхования, изготовления оборудования и в других областях. Хозяйствующий субъект, деятельность которого затрагивает кризисная ситуация, и его работники обязаны представлять комиссии по расследованию причин и обстоятельств кризисной ситуации всю информацию, необходимую указанной комиссии для осуществления своих полномочий.

4. Результаты проведения расследования заносятся в акт, в котором указываются причины и обстоятельства кризисной ситуации, размер причиненного вреда, допущенные нарушения требований транспортной безопасности, лица, допустившие эти нарушения, а также меры, которые приняты для локализации, ликвидации и ми-

нимизации последствий кризисной ситуации, и содержатся предложения по предупреждению подобных кризисных ситуаций.

5. Материалы расследования причин и обстоятельств кризисной ситуации направляются в специально уполномоченный орган или его территориальный орган, а также в иные заинтересованные государственные органы. Материалы расследований хранятся в специально уполномоченном органе.

6. По результатам каждой расследованной кризисной ситуации специально уполномоченный орган должен провести анализ причин и условий, способствовавших возникновению кризисной ситуации, а также организовать в рамках своей компетенции осуществление мероприятий по их устранению.

7. Порядок проведения технического расследования причин и обстоятельств кризисной ситуации и оформления акта технического расследования причин и обстоятельств кризисной ситуации устанавливается специально уполномоченным органом.

8. Деятельность по проведению технического расследования финансируется за счет средств, выделяемых на ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на транспорте.

Статья 25. Виды ответственности за нарушения в области транспортной безопасности

Лица, причинившие вред жизни, здоровью или имуществу потребителей транспортных услуг, хозяйствующих субъектов и иных лиц или иным образом нарушившие законодательство о транспортной безопасности, несут гражданскую, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и иным действующим законодательством Российской Федерации.

Статья 26. Ответственность хозяйствующих субъектов

1. Хозяйствующие субъекты, нарушившие законодательство о транспортной безопасности, несут гражданскую и административную ответственность.

2. Гражданскую ответственность за убытки и вред, причиненные потребителям транспортных услуг и иным лицам в результате нарушения законодательства о транспортной безопасности, несет хозяйствующий субъект в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. При недостаточности средств хозяйствующего субъекта для выплат сумм по возмещению убытков и вреда, причиненных в ре-

зультате кризисных ситуаций, государство несет субсидиарную ответственность по указанным обязательствам. Случаи и порядок предоставления дополнительных государственных средств для возмещения убытков и вреда, причиненных в результате кризисной ситуации, определяются специально уполномоченным органом совместно с иными органами государственной власти, органами местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством.

4. В случаях, когда по результатам проведенного расследования причин и обстоятельств кризисной ситуации виновным в возникновении кризисной ситуации и причинении убытков признается не хозяйствующий субъект, а орган государственной власти, орган местного самоуправления или иные лица, хозяйствующий субъект имеет право обратного требования (регресса) к виновным лицам на суммы понесенных им убытков в результате кризисной ситуации, включая суммы возмещения убытков, выплаченные хозяйствующим субъектом потребителям транспортных услуг и иным лицам.

5. Хозяйствующий субъект несет ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законодательством Российской Федерации за ненадлежащее выполнение предупредительных и иных мероприятий по обеспечению транспортной безопасности. Систематическое нарушение хозяйствующим субъектом требований, норм и правил транспортной безопасности влечет аннулирование (приостановление действия) лицензий (разрешений), сертификатов хозяйствующих субъектов.

Статья 27. Ответственность за невыполнение (ненадлежащее выполнение) должностных обязанностей

1. Должностные лица и иные работники хозяйствующих субъектов, органов государственной власти, органов местного самоуправления, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации в области транспортной безопасности, несут уголовную, административную, дисциплинарную, материальную и гражданскую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Должностные лица и иные работники хозяйствующих субъектов, органов государственной власти, органов местного самоуправления в соответствии с положениями, уставами, правилами внутреннего трудового распорядка и другими нормативными актами несут дисциплинарную и материальную ответственность за невыполнение либо ненадлежащее выполнение планов готовности и мероприятий по обеспечению транспортной безопасности, а также за нарушение

иных требований законодательства в области обеспечения транспортной безопасности, с учетом их трудовой функции или должностного положения.

3. Хозяйствующий субъект, орган государственной власти, орган местного самоуправления, возместивший вред, причиненный должностным лицом или иным работником при исполнении им служебных, должностных или иных трудовых обязанностей, имеет право регрессного требования к этому лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом.

Глава 6. Международная деятельность в сфере транспортной безопасности

Статья 28. Международное сотрудничество

1. Российская Федерация в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации осуществляет сотрудничество в области обеспечения транспортной безопасности с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, хозяйствующими субъектами, а также с международными организациями.

2. Международное сотрудничество Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется в целях:

- 1) координации усилий и взаимодействия с иностранными государствами по обеспечению транспортной безопасности, включая предотвращение, управление кризисными ситуациями, а также ликвидацию и минимизацию их последствий как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами;
- 2) содействия формированию стабильной и безопасной системы международных отношений в сфере транспортной деятельности;
- 3) создания благоприятных экономических условий и обеспечения безопасности деятельности хозяйствующих субъектов Российской Федерации при осуществлении международных перевозок;
- 4) совершенствования международных и внутригосударственных механизмов обеспечения транспортной безопасности, выявления фактов нарушений законодательства Российской Федерации в области транспортной безопасности и совершивших их лиц;

-
- 5) гармонизации и унификации законодательства Российской Федерации в области транспортной безопасности с нормами международного права и общепринятой международной практикой.

3. Международное сотрудничество Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется посредством:

- 1) участия Российской Федерации в международных мероприятиях по обеспечению транспортной безопасности и международных форумах;
- 2) проведения переговоров и консультаций с иностранными государствами;
- 3) организации и обеспечения в пределах практических возможностей и с учетом национальных интересов Российской Федерации взаимного обмена информацией с иностранными государствами, оказания помощи иностранным государствам в области обеспечения транспортной безопасности, а также реализации совместных программ и иных мероприятий в указанной области на двусторонней и многосторонней основе;
- 4) взаимодействия с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также международными организациями по вопросам расследования причин и обстоятельств кризисных ситуаций.

4. Представительство интересов Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется специально уполномоченным органом, а также федеральными органами исполнительной власти, организациями, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставлены указанные полномочия.

Статья 29. Национальные экономические и геополитические интересы

1. При осуществлении внутренней и внешней политики, а также международного сотрудничества в области транспортной безопасности учитываются национальные экономические и геополитические интересы и особенности Российской Федерации.

2. Специально уполномоченный орган совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяет значимые и приоритетные для экономических и геополитических интересов Российской Федерации, включая интересы приг-

раничных и иных субъектов Российской Федерации, маршруты и направления пассажиропотоков и грузопотоков.

3. При определении значимых и приоритетных маршрутов и направлений пассажиропотоков и грузопотоков учитываются:

- 1) экспортные, импортные (реэкспортные) и транзитные потоки;
- 2) специальные регионы: Северного морского пути, маршрутов северного завоза и иные;
- 3) международные транспортные коридоры;
- 4) иные обстоятельства.

4. Определение значения и приоритетности маршрутов и направлений осуществляется на среднесрочную (до 5 лет) и долгосрочную перспективу (свыше 5 лет) и оформляется в виде ежегодного Доклада.

5. На основании указанного Доклада специально уполномоченный орган формирует предложения по государственной поддержке хозяйствующих субъектов, ведущих транспортную деятельность по указанным направлениям; по внешнеэкономическим и внешнеполитическим инициативам Российской Федерации; государственно-частному партнерству; нормативному правовому регулированию; в федеральные целевые программы, проекты законов ежегодного федерального бюджета, направляемые в адрес соответствующих органов государственной власти, включая органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 30. Международные стандарты и технические требования

1. Принятие нормативных правовых актов в области транспортной безопасности осуществляется с учетом требований и рекомендаций международных организаций в области транспортной безопасности.

2. В случаях, когда международными договорами Российской Федерации, международными стандартами и техническими требованиями в области транспортной безопасности предусмотрено для применения издание внутригосударственных актов, специально уполномоченный орган инициирует и организует работу по их созданию и принятию.

Глава 7. Заключительные и переходные положения

Статья 31. Вступление в силу настоящего федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

2. Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Правительству Российской Федерации обеспечить приведение федеральными органами исполнительной власти их нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом.

3. Нормативные правовые акты, регулирующие вопросы обеспечения транспортной безопасности, действовавшие до вступления настоящего Федерального закона в силу, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

Президент
Российской Федерации

Москва, Кремль,
«___» _____ г.

III. Федеральный закон
«О защите гражданской авиации
от актов незаконного вмешательства»²⁶⁹
(проект)

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Предмет и сфера правового регулирования

Настоящий Федеральный закон определяет правовые, организационные и экономические основы обеспечения защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и направлен на установление системы мер по предупреждению и пресечению актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Положения настоящего Федерального закона распространяются на все организации, осуществляющие деятельность в области гражданской авиации на территории Российской Федерации, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

Статья 2. Основные понятия

В целях настоящего Федерального закона используются следующие основные специальные понятия:

акты незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации – преступления и иные правонарушения, если они выражаются в совершении, а также в попытке совершения или соучастии в совершении (или попытке совершения) следующих деяний:

- 1) совершение акта насилия в отношении лица, находящегося на борту воздушного судна в полете, если такой акт может угрожать безопасности воздушного судна;
- 2) разрушение воздушного судна, находящегося в эксплуатации, или причинение этому воздушному судну повреждения, которое выводит его из строя или может угрожать его безопасности в полете;
- 3) размещение или совершение действий по размещению на воздушном судне, находящемся в эксплуатации, каким бы то ни было способом устройств или веществ, которые могут раз-

²⁶⁹ Проект Федерального закона «О защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» разработан Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок.

-
- рушить такое воздушное судно или причинить ему повреждение, которое выводит его из строя, или причинить ему повреждение, которое может угрожать его безопасности в полете;
- 4) разрушение или повреждение аэронавигационного оборудования, объектов аэропорта или вмешательство в их эксплуатацию, если любой такой акт может угрожать безопасности воздушных судов в полете, безопасному функционированию аэропорта и объектов единой системы организации воздушного движения, или сообщение заведомо ложных сведений, создающих угрозу безопасности воздушного судна в полете, безопасному функционированию аэропорта и объектов единой системы организации воздушного движения;
- 5) незаконное и преднамеренное использование любого устройства, вещества или оружия:
- для совершения насилия, связанного с причинением (или угрозой причинения) вреда жизни или здоровью любого лица в аэропорту, обслуживающем гражданскую авиацию;
 - для разрушения или серьезного повреждения оборудования и сооружений аэропорта, обслуживающего гражданскую авиацию, либо расположенных в аэропорту воздушных судов, не находящихся в эксплуатации, либо для нарушения работы служб аэропорта;
 - если любой такой акт угрожает или может угрожать безопасности в этом аэропорту;

администрация аэропорта — органы управления организации, допущенной в установленном порядке к эксплуатации аэропорта;

субъекты гражданской авиации — физические или юридические лица, имеющие лицензию или сертификат (свидетельство) на осуществление деятельности в области гражданской авиации;

недисциплинированный пассажир — пассажир, совершивший правонарушение (за исключением акта незаконного вмешательства) в охраняемой зоне аэропорта и на борту воздушного судна;

транзитный пассажир — пассажир, который в соответствии с договором воздушной перевозки прибыл в аэропорт для дальнейшей перевозки тем же рейсом в пункт назначения;

трансферный пассажир — пассажир, который в соответствии с договором воздушной перевозки прибыл в аэропорт для дальнейшей перевозки другим рейсом того же или другого перевозчика в пункт назначения;

служба авиационной безопасности — служба с особыми уставными задачами, непосредственно осуществляющая мероприятия по защи-

те деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом;

инспектор авиационной безопасности — должностное лицо, наделенное в соответствии с настоящим Федеральным законом специальными полномочиями по надзору и координации деятельности государственных органов, служб авиационной безопасности, организаций, осуществляющих деятельность в сфере гражданской авиации;

досмотр — применение специальных мер, выражающихся в использовании технических и специальных средств, применении личного досмотра и документального контроля в целях идентификации и/или обнаружения оружия, взрывчатых веществ или других опасных устройств, которые могут использоваться для осуществления акта незаконного вмешательства;

контроль в целях безопасности — меры, с помощью которых может быть предотвращен пронос оружия, взрывчатых веществ или других опасных устройств, которые могут быть использованы в целях совершения акта незаконного вмешательства;

проверка воздушного судна в целях безопасности — осмотр внутренних помещений воздушного судна, в которые пассажиры могли иметь доступ, и осмотр багажного отсека в целях обнаружения подозрительных предметов, оружия, взрывчатых веществ или других опасных устройств;

контролируемая зона — рабочая площадь аэропорта, объекты аэропорта вне их территории, и прилегающие к ним территории, контролируемые уполномоченными органами и службами в целях безопасности;

охраняемые зоны — рабочая площадь аэропорта, объекты аэропорта вне их территории, находящиеся под охраной служб авиационной безопасности, осуществляющих пропускной режим в эти зоны;

зоны ограниченного доступа — объекты, помещения, участки территории, расположенные в охраняемой зоне, в которых устанавливаются дополнительные режимные ограничения доступа, осуществляемые службами авиационной безопасности в целях защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Статья 3. Правовые основы защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства

Правовое регулирование защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства основывается на требованиях Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, Воздушного кодекса Российской Федерации, Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, Уголовного кодекса Российской Федерации, международных договоров, иных нормативных правовых актов.

Статья 4. Международное сотрудничество по вопросам защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства

Российская Федерация в соответствии с международными договорами сотрудничает в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями, осуществляющими борьбу с терроризмом.

При осуществлении международного сотрудничества Российская Федерация:

- обеспечивает в пределах практических возможностей удовлетворение просьб других государств, касающихся принятия особых мер контроля в целях безопасности в отношении конкретного рейса или указанных рейсов эксплуатантов таких других государств;
- обеспечивает сотрудничество с другими государствами в отношении федеральной программы авиационной безопасности, в том числе информирование по запросам других государств о наличии такой программы и содержании отдельных ее частей;
- организует сотрудничество в подготовке и обмене информацией о программах подготовки кадров в области обеспечения авиационной безопасности;
- организует и обеспечивает в пределах практических возможностей и с учетом национальных интересов Российской Федерации обмен с другими государствами информацией об угрозе, затрагивающей интересы других государств в области обеспечения авиационной безопасности;
- обеспечивает защиту и определяет порядок работы с закрытой информацией об обеспечении авиационной безопасности, предоставленной другими государствами, либо затрагивающей интересы других государств в сфере обеспечения авиаци-

онной безопасности, с целью не допустить ненадлежащего использования или разглашения такой информации;

- организует сотрудничество с другими государствами в области исследований и разработки новых видов оборудования для обеспечения авиационной безопасности;
- обеспечивает при необходимости включение в международные соглашения Российской Федерации в области воздушного транспорта соответствующих разделов по обеспечению авиационной безопасности;
- осуществляет иные формы сотрудничества, предусмотренные международными договорами Российской Федерации;
- организует сотрудничество с иностранными государствами в целях проведения совместных ответных действий в связи с совершением акта незаконного вмешательства.

Статья 5. Основные принципы защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства

Защита гражданской авиации от актов незаконного вмешательства строится на принципах законности, соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, сочетания гласных и негласных методов и средств, персональной ответственности за соблюдение правил авиационной безопасности. Меры контроля и правила безопасности должны причинять минимальные помехи или задержки для деятельности гражданской авиации, при условии, что это не снижает эффективности таких мер контроля и правил безопасности.

Приоритетными являются мероприятия, направленные на предупреждение актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. При разработке нового оборудования для обеспечения авиационной безопасности необходимо обеспечивать учет аспектов человеческого фактора как системы принципов, нацеленных на обеспечение безопасного взаимодействия между человеком и другими компонентами системы авиационной безопасности посредством надлежащего учета возможностей человека.

Объем и содержание мероприятий по защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства определяется исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств. Эффективность отдельных мер обеспечения авиационной безопасности должна оцениваться путем рассмотрения их роли в функционировании системы авиационной безопасности.

Организация деятельности по защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства строится на основе принципа приоритетности мероприятий авиационной безопасности в зонах ограниченного доступа, на борту воздушного судна, в деятельности субъектов гражданской авиации, непосредственно влияющей на состояние авиационной безопасности, перед другими формами государственного контроля и надзора, а также мероприятиями, проводимыми правоохранительными органами.

Статья 6. Система защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства

Система защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства – совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на предупреждение и пресечение актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Субъектами системы защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства являются Межведомственная комиссия по авиационной безопасности, специально уполномоченный орган по авиационной безопасности, федеральные органы исполнительной власти, субъекты гражданской авиации и службы авиационной безопасности.

Основными задачами системы являются осуществление превентивных мер обеспечения защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, организация информационного взаимодействия между субъектами системы и пресечение актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Принципы построения, состав сил и средств, порядок выполнения задач и взаимодействия основных элементов, а также иные вопросы функционирования системы защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства определяются Правительством Российской Федерации.

Статья 7. Государственное регулирование в области авиационной безопасности

Специально уполномоченный орган в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (далее – специально уполномоченный орган по авиационной безопасности) осуществляет государственное управление и координацию деятельности

федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Специально уполномоченный орган по авиационной безопасности осуществляет следующие полномочия:

- 1) разработка и осуществление государственной политики, в том числе разработка проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и контроль за их исполнением;
- 2) осуществление координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам, отнесенным настоящим федеральным законом к вопросам обеспечения защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства;
- 3) разработка и издание методических и нормативно-технических актов, правил и директив в области авиационной безопасности;
- 4) разработка (в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации) и организация выполнения федеральной Программы авиационной безопасности, утверждаемой Правительством Российской Федерации;
- 5) сбор и анализ информации, касающейся авиационной безопасности, создание единой государственной системы информационного обеспечения в области авиационной безопасности, а также систем статистического учета актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации и их последствий;
- 6) совместно с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, и на основе предоставленной ими информации производит оценку степени угрозы деятельности авиационной безопасности, организует разработку и внесение соответствующих изменений и дополнений в федеральную Программу авиационной безопасности на основе данных оценки степени угрозы;
- 7) организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами в части расходов на защиту гражданской авиации от актов незаконного вмешательства;
- 8) организация лицензирования деятельности и сертификации продукции и услуг в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, сертификация деятель-

ности субъектов гражданской авиации в области обеспечения авиационной безопасности;

- 9) осуществление контроля за исполнением субъектами гражданской авиации, службами авиационной безопасности правил и нормативов в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства;
- 10) организация контроля целевого использования субъектами гражданской авиации средств, предусмотренных законодательством Российской Федерации исключительно на финансирование мер по обеспечению авиационной безопасности;
- 11) принятие решения о прекращении полетов воздушных судов эксплуатантов Российской Федерации независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности и эксплуатантов зарубежных государств, не соблюдающих меры авиационной безопасности;
- 12) применение предусмотренных законодательством Российской Федерации мер ответственности к субъектам гражданской авиации, службам авиационной безопасности, их должностным лицам за нарушение правил и нормативов в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства;
- 13) организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации инспекторов авиационной безопасности и сотрудников служб авиационной безопасности;
- 14) организация научно-исследовательских работ, координация научных исследований и разработок в области авиационной безопасности;
- 15) осуществление международного сотрудничества в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства;
- 16) обеспечение деятельности Межведомственной комиссии по авиационной безопасности;
- 17) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 8. Федеральная программа авиационной безопасности

Специально уполномоченный орган по авиационной безопасности в соответствии с требованиями международных договоров Российской Федерации, на основе практики, с учетом аспектов безопасности, регулярности и эффективности полетов разрабатывает и

представляет на утверждение в Правительство Российской Федерации федеральную программу авиационной безопасности.

Федеральная программа авиационной безопасности устанавливает нормы, правила и процедуры обеспечения авиационной безопасности и обязательна для исполнения всеми субъектами гражданской авиации. Специально уполномоченный орган по авиационной безопасности осуществляет контроль за соблюдением федеральной программы авиационной безопасности субъектами гражданской авиации.

Во исполнение федеральной программы авиационной безопасности могут приниматься соответствующие федеральные авиационные правила.

Статья 9. Информационное обеспечение в области авиационной безопасности

В целях своевременного осуществления мер по предотвращению актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, и согласованной работы между федеральными органами власти и субъектами гражданской авиации создается единая государственная информационная система обеспечения авиационной безопасности (далее — информационная система), являющаяся собственностью Российской Федерации. Информационные ресурсы в настоящей системе являются информацией с ограниченным доступом.

Информационная система может включать информацию, предоставленную органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, а также информацию, предоставленную Российской Федерации в рамках международного сотрудничества по вопросам обеспечения авиационной безопасности. Информация, предоставленная органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и полученная в результате осуществления оперативно-розыскной деятельности, может быть использована исключительно в соответствии с задачами оперативно-розыскной деятельности. Информация, предоставленная Российской Федерации в рамках международного сотрудничества по вопросам обеспечения авиационной безопасности может использоваться в соответствии с требованиями международных договоров Российской Федерации и законодательства Российской Федерации.

Порядок формирования, использования и защиты информационных ресурсов информационной системы устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным за-

коном Российской Федерации «Об информации, информатизации и защите информации».

Несанкционированные действия по уничтожению, модификации, искажению, копированию, блокированию информационной системы, в том числе в отношении информационных ресурсов на электронных носителях (электронно-вычислительных машинах), являются актом незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации и влекут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Специально уполномоченный орган по авиационной безопасности в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации сотрудничает с компетентными органами иностранных государств на стадиях сбора и обмена информации, касающейся обеспечения авиационной безопасности.

Статья 10. Инспектор авиационной безопасности

Непосредственный надзор и контроль за обеспечением авиационной безопасности в организации гражданской авиации осуществляют инспекторы авиационной безопасности специально уполномоченного органа по авиационной безопасности (далее именуются – инспекторы).

Инспектор осуществляет контроль и надзор за деятельностью по обеспечению авиационной безопасности службой авиационной безопасности, администрацией аэропорта, эксплуатантами (перевозчиками), а также субъектами гражданской авиации.

Специально уполномоченный орган по авиационной безопасности осуществляет отбор кандидатов в инспекторы, организует их подготовку по специальным программам и аттестацию.

Инспектор имеет право:

- 1) беспрепятственно в установленном порядке посещать служебные и производственные помещения, а также производственные площади и воздушные суда субъектов гражданской авиации;
- 2) получать от субъектов гражданской авиации документы и сведения, необходимые для проведения государственного контроля;
- 3) использовать технические средства при проведении государственного контроля за безопасностью полетов и авиационной безопасностью и привлекать к этому контролю специалистов субъектов гражданской авиации;

- 4) проводить в соответствии с действующими нормативными правовыми документами отбор проб авиационных горюче-смазочных материалов, образцов комплектующих изделий, материалов конструкций и крепежных деталей, а также проверку сопроводительных документов на груз и пассажиров для контроля за их соответствием обязательным государственным требованиям с отнесением затрат на проведение испытаний, анализов и измерений за счет проверяемых субъектов гражданской авиации;
- 5) погашать талоны нарушений специалистов гражданской авиации;
- 6) участвовать в выполнении технических рейсов по проверке вновь открываемых воздушных линий, аэродромов, устанавливаемых средств посадки, а также аэродромов на действующих воздушных линиях при введении новых типов воздушных судов;
- 7) осуществлять в установленном порядке взаимодействие с соответствующими международными организациями и организациями других государств по вопросам обеспечения безопасности полетов;
- 8) выносить предписания об устранении выявленных нарушений действующих норм и правил при эксплуатации, ремонте, хранении авиационной техники, а также при выполнении работ и оказании услуг;
- 9) выносить предписания экипажам воздушных судов, эксплуатантам воздушного транспорта и администрациям аэропортов о запрете и приостановке выполнения полетов при обнаружении недостатков, угрожающих безопасности полетов и авиационной безопасности;
- 10) инспектировать экипажи и проводить проверки инженерно-технического обеспечения воздушных судов иностранных государств, выполняющих полеты в Российскую Федерацию и по трассам Российской Федерации;
- 11) включаться в установленном порядке в качестве проверяющих в задание на полет гражданских воздушных судов эксплуатантов воздушного транспорта Российской Федерации на внутренних и международных воздушных линиях;
- 12) проводить проверки материально-технического обеспечения мероприятий авиационной безопасности аэропортов и соблюдения требований к техническому оснащению воздушных судов.

Инспекторы несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за:

- 1) ненадлежащее выполнение возложенных на них задач и должностных обязанностей;
- 2) достоверность сведений по вопросам обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности;
- 3) объективность и качество расследований и проверок авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами Российской Федерации, а также правильность оформления материалов расследований и проверок;
- 4) объективность указаний и предписаний;
- 5) непринятие мер к нарушителям воздушного законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов по вопросам организации, обеспечения и выполнения полетов.

За нарушение предписаний инспекторов должностные лица субъектов гражданской авиации несут ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и действующим законодательством РФ.

Перечень субъектов гражданской авиации и порядок проведения инспектирования устанавливается Правительством Российской Федерации.

Статья 11. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства

1. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями:

- осуществляет внешнеполитическое и международно-правовое обеспечение защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства;
- оформляет в пределах своей компетенции документы на право въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также осуществляет оформление необходимых документов для пассажиров, депортируемых из Российской Федерации с использованием гражданской авиации.

2. Органы и войска Федеральной пограничной службы Российской Федерации в пределах приграничной территории и пунктов пропуска, в случаях и в порядке, определяемых законодательством Российской Федерации:

- совместно с федеральными органами исполнительной власти организуют и обеспечивают в пределах своих полномочий защиту государственной границы и осуществление пограничного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу в международных аэропортах Российской Федерации, разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную деятельность, а также пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных;
- участвуют в координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам поддержания установленного режима в пунктах пропуска через Государственную границу;
- участвуют в подготовке органами государственной власти нормативных и иных правовых актов, касающихся деятельности юридических и физических лиц, затрагивающей интересы защиты Государственной границы в пунктах пропуска через Государственную границу;
- обеспечивают добычу и обработку информации об угрозах авиационной безопасности в сфере защиты Государственной границы, информирование в части касающейся специально уполномоченного органа по авиационной безопасности, а также заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в установленном порядке;
- взаимодействуют в интересах защиты Государственной границы в пунктах пропуска через Государственную границу с соответствующими органами иностранных государств, международными организациями.

3. Федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий государственное управление в области обороны:

- обеспечивает защиту воздушного пространства Российской Федерации;
- обеспечивает участие Вооруженных Сил Российской Федерации в защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в случаях и порядке, определяемом настоящим Федеральным законом;

-
- обеспечивает выполнение настоящего Федерального закона при осуществлении полетов военно-транспортной авиации по доставке пассажиров и гражданских грузов;
 - оказывает содействие органам государственной власти Российской Федерации в ресурсном, разведывательном и ином обеспечении защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства на основе законодательства Российской Федерации и межведомственных соглашений.
4. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие в пунктах пропуска через государственную границу таможенный, иммиграционный, санитарно-карантинный, ветеринарный, фитосанитарный, транспортный и иные виды контроля:
- в пределах своей компетенции организуют и проводят мероприятия по защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства;
 - контролируют соблюдение юридическими и физическими лицами требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации по вопросам, входящим в их компетенцию;
 - создают в необходимых случаях в пунктах пропуска через Государственную границу контрольные органы (пункты) и организуют их работу, устанавливают средства и методы контроля;
 - взаимодействуют друг с другом и оказывают содействие специально уполномоченному органу по авиационной безопасности, службам авиационной безопасности, субъектам гражданской авиации в поддержании установленного порядка в пунктах пропуска через Государственную границу.
5. Федеральный орган внутренних дел Российской Федерации:
- оказывает содействие специально уполномоченному органу по авиационной безопасности, службам авиационной безопасности, субъектам гражданской авиации в проведении мероприятий по защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства;
 - обеспечивает борьбу с нелегальной миграцией с использованием гражданской авиации;
 - обеспечивает участие органов внутренних дел в контроле за соблюдением миграционного режима в пунктах пропуска через Государственную границу в международных аэропортах Российской Федерации;

- обеспечивают содержание, опеку и документирование лиц, нарушающих режим пребывания на территории Российской Федерации;
- осуществляют розыск лиц, совершивших акты незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, проверку обстоятельств совершения правонарушений пассажирами, переданными органам внутренних дел сотрудниками служб авиационной безопасности, а также лиц, задержанных в административном или уголовно-процессуальном порядке на территории объектов защиты от актов незаконного вмешательства;
- информирует представителей специально уполномоченного органа по авиационной безопасности о состоянии правопорядка в районах, прилегающих к объектам защиты от актов незаконного вмешательства, выявленных противоправных действиях, преступных группах и лицах, имеющих противоправные устремления в отношении объектов защиты от актов незаконного вмешательства;
- обеспечивает по представлениям специально уполномоченного органа по авиационной безопасности временное ограничение доступа граждан на отдельные участки местности или объекты вблизи аэропорта во время проведения мер оперативно-характера, при отражении вооруженных нападений на объекты защиты от актов незаконного вмешательства, при пресечении актов незаконного вмешательства;
- предоставляет по запросу специально уполномоченного органа по авиационной безопасности, начальников служб авиационной безопасности имеющиеся сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости, возбужденного уголовного дела в отношении лиц, принимаемых (принятых) на работу в субъекты гражданской авиации на должности авиационного персонала;
- контролирует соблюдение правил перевозки оружия и боеприпасов воздушным транспортом;
- осуществляет контроль за обращением служебного оружия и специальных средств в службах авиационной безопасности;
- обеспечивает общественный порядок и проведение профилактики правонарушений в аэропортах, аэровокзалах и прилегающих территориях.

6. Федеральная служба безопасности:

- осуществляет в пределах своей компетенции сбор, обработку и анализ информации об угрозах авиационной безопасности и предоставляет ее в специально уполномоченный орган по авиационной безопасности установленным порядком;
- во взаимодействии со специально уполномоченным органом по авиационной безопасности осуществляет контрразведывательную и оперативно-розыскную деятельность в интересах защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства;
- осуществляет контрразведывательное обеспечение въезда на территорию Российской Федерации и выезда за пределы Российской Федерации граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с использованием гражданской авиации;
- осуществляет взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и общественными объединениями Российской Федерации, а также с иностранными спецслужбами и организациями в интересах защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

7. Федеральные органы исполнительной власти, специально уполномоченные в области внешней разведки и правительственной связи:

- осуществляют разведывательную деятельность в интересах защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и предоставляют ее в специально уполномоченный орган в области авиационной безопасности установленным порядком.

Статья 12. Ответственность должностных лиц государственных правоохранительных и контрольных органов, сотрудников служб авиационной безопасности, а также авиационного персонала в области обеспечения авиационной безопасности

Должностные лица государственных правоохранительных и контрольных органов, субъектов гражданской авиации, сотрудники служб авиационной безопасности, а также авиационный персонал несут ответственность за совершение преступлений и иных правонарушений, выражающихся в:

- 1) разглашении конфиденциальной информации, касающейся предотвращения и пресечения актов незаконного вмешательства, способном нанести ущерб авиационной безопасности;

- 2) пропуске через пункт пропуска, в охраняемые зоны, зоны ограниченного доступа и на борт воздушного судна лиц без соответствующих разрешительных документов, или с нарушением установленных законом процедур, пронос на территорию аэропорта или на борт воздушного судна запрещенных к перевозке воздушным транспортом оружия, боеприпасов или других опасных предметов и веществ, либо содействие другим лицам в совершении указанных действий;
- 3) совершении иных действий (бездействий), противоправное совершение которых может привести к незаконному вмешательству в деятельность гражданской авиации.

Статья 13. Ответственность за незаконное вмешательство в деятельность гражданской авиации

За совершение актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации должностные лица и граждане несут дисциплинарную, административную либо уголовную ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными законодательными актами Российской Федерации.

Должностные лица и граждане, виновные в совершении правонарушений, связанных с незаконным вмешательством в деятельность гражданской авиации, то есть совершении правонарушений, посягающих на авиационную безопасность, несут административную ответственность, предусмотренную Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации.

Должностные лица и граждане, виновные в совершении актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, то есть совершении общественно опасных деяний, посягающих на установленный в Российской Федерации правопорядок, авиационную безопасность и угрожающие безопасной деятельности в области авиации, повлекших несчастные случаи, материальный ущерб, захват или угон воздушного судна либо создавших угрозу наступления таких последствий, несут уголовную ответственность, предусмотренную Уголовным кодексом Российской Федерации.

Должностные лица и иные работники предприятий, учреждений, организаций гражданской авиации в соответствии с положениями, уставами, правилами внутреннего распорядка и другими нормативными актами несут дисциплинарную ответственность за невыполнение планов и мероприятий по обеспечению авиационной безопасности, за нарушение правил авиационной безопасности и иных требований законодательства в области обеспечения авиаци-

онной безопасности, с учетом их трудовой функции или должностного положения.

Статья 14. Определение статуса пассажира

Статус пассажира на внутренних воздушных трассах и местных воздушных линиях в целях настоящего Федерального закона начинает действовать с момента регистрации в аэропорту и заканчивается в момент выхода из зон ограниченного доступа аэропорта в пункте назначения в соответствии с договором на осуществление внутренней воздушной перевозки.

Статус пассажира на международных воздушных трассах в целях настоящего Федерального закона начинает действовать с момента регистрации в международном аэропорту и до его явки к сотруднику контрольных государственных органов после совершения высадки из воздушного судна в пункте назначения в соответствии с договором на осуществление международной воздушной перевозки.

Договор перевозки пассажира, совершившего акт незаконного вмешательства, а также недисциплинированного пассажира считается расторгнутым с момента его задержания уполномоченными государственными правоохранительными и контролирующими органами, или с момента фактической передачи его указанным органам сотрудниками службы авиационной безопасности.

Статья 15. Юрисдикция Российской Федерации в отношении актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации

Юрисдикция Российской Федерации распространяется на любые действия, рассматриваемые как правонарушения согласно положениям настоящего федерального закона, если упомянутое действие имело место на борту:

- 1) любого гражданского воздушного судна, зарегистрированного в Российской Федерации;
- 2) любого гражданского воздушного судна, сданного в аренду без экипажа арендатору, основное место коммерческой деятельности которого находится в Российской Федерации, или, если арендатор не имеет основного места коммерческой деятельности, постоянное местожительство которого находится в Российской Федерации;
- 3) любого гражданского воздушного судна, находящегося на территории или над территорией Российской Федерации;

- 4) любого другого гражданского воздушного судна в полете за пределами Российской Федерации, если пункт очередной посадки такого воздушного судна находится в Российской Федерации и командир воздушного судна передал подозреваемого правонарушителя компетентным полномочным органам Российской Федерации с просьбой о возбуждении судебного преследования в отношении предполагаемого правонарушителя.

На территории иностранных государств в отношении воздушных судов Российской Федерации применяются меры обеспечения защиты деятельности международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, международными договорами в области обеспечения авиационной безопасности с учетом национального законодательства страны пребывания воздушного судна Российской Федерации.

Глава 2. Разграничение полномочий, организация взаимодействия и координация в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства

Статья 16. Межведомственная комиссия по авиационной безопасности

Для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства Правительством Российской Федерации создается Межведомственная комиссия по авиационной безопасности.

Основными задачами Комиссии являются:

- 1) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, направленной на предотвращение и пресечение актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации и обеспечение безопасности пассажиров и экипажей воздушных судов, а также наземного персонала субъектов гражданской авиации;
- 2) руководство деятельностью межведомственных оперативных штабов в аэропортах гражданской авиации в случаях захвата и угона воздушных судов с заложниками на борту;
- 3) осуществление контроля за ходом реализации мероприятий по обеспечению безопасности гражданской авиации;

-
- 4) разработка концепции развития федеральной системы защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства;
 - 5) рассмотрение и представление в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложений по совершенствованию федеральной системы защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и проектов законов и иных нормативных правовых актов по вопросам авиационной безопасности;
 - 6) координация разработки специальных планов взаимодействия сил и средств по предотвращению и пресечению актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Комиссия при решении возложенных на нее задач взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественными организациями.

Для выполнения поставленных задач Комиссия имеет право:

- 1) получать от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности материалы, необходимые для решения возложенных на Комиссию задач;
- 2) принимать дополнительные меры по повышению уровня авиационной безопасности в отдельных аэропортах или регионах при угрозе совершения актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, а также при урегулировании чрезвычайных ситуаций, связанных с захватом и угоном воздушных судов;
- 3) привлекать силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, служб авиационной безопасности и субъектов гражданской авиации для пресечения актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации и ликвидации их последствий;
- 4) создавать при необходимости рабочие группы с привлечением работников федеральных органов исполнительной власти для подготовки материалов и предложений по вопросам безопасности гражданской авиации;

- 5) создавать комиссии по расследованию обстоятельств захвата и угона воздушных судов и иных актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Комиссия формируется из представителей федеральных органов исполнительной власти, указанных в статье 9 настоящего Федерального закона. Комиссия возглавляется представителем федерального органа исполнительной власти в области гражданской авиации. Персональный состав и регламент работы Комиссии утверждается Правительством Российской Федерации.

К работе Комиссии могут привлекаться ученые, специалисты и руководители различных учреждений и организаций, а также представители общественных организаций, союзов и ассоциаций организаций гражданской авиации.

Статья 17. Комиссии по авиационной безопасности международных аэропортов Российской Федерации

Территориальным органом специально уполномоченного органа по авиационной безопасности с целью координации и организации взаимодействия субъектов системы обеспечения авиационной безопасности создаются комиссии по авиационной безопасности в международных аэропортах Российской Федерации. Порядок создания, цели и задачи деятельности указанных комиссий определяется Правительством Российской Федерации.

В состав комиссий по авиационной безопасности международных аэропортов Российской Федерации помимо представителей органов исполнительной власти, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона, входят начальники служб авиационной безопасности аэропортов и руководители администрации международных аэропортов.

Статья 18. Оперативные штабы по управлению контртеррористическими операциями в гражданской авиации

В случае обнаружения признаков совершения преступлений террористического характера, являющихся актами незаконного вмешательства, должностные лица субъектов гражданской авиации, сотрудники служб авиационной безопасности в обязательном порядке уведомляют специально уполномоченный орган по авиационной безопасности, который принимает меры к созданию оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией. Одновременно должностные лица субъектов гражданской авиации, начальники служб авиационной безопасности уведомляют службы авиаци-

онной безопасности субъектов гражданской авиации, которые подвергаются либо могут быть подвергнуты акту незаконного вмешательства и принимают в рамках своих полномочий необходимые мероприятия по локализации и предотвращению совершения акта незаконного вмешательства.

Руководство действиями сил и средств федеральных органов исполнительной власти в случаях совершения преступлений террористического характера, угрожающих безопасности гражданской авиации, или при возникновении непосредственной угрозы их совершения осуществляется оперативными штабами, создаваемыми для управления контртеррористическими операциями в соответствии с Федеральным законом «О борьбе с терроризмом».

Для оперативного руководства действиями по урегулированию ситуаций, связанных с захватом и угоном воздушных судов или иными актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, в аэропортах, где возникла или имеется угроза возникновения таких ситуаций, координации действий заинтересованных министерств и ведомств создаются оперативные штабы по управлению контртеррористической операцией, которые возглавляются уполномоченными должностными лицами Федеральной службы безопасности Российской Федерации, имеющими соответствующую подготовку в области проведения контртеррористических операций на воздушном транспорте.

Порядок деятельности оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией, персональные обязанности его членов и действия федеральных органов исполнительной власти определяются в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О борьбе с терроризмом», а также совместными нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона, и планом операции.

Мероприятия по пресечению незаконных актов, направленных против безопасности гражданской авиации, осуществляются силами и средствами федеральных органов исполнительной власти, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона. Эти органы выделяют необходимые для проведения операции вооружение, оснащение, средства связи и транспорта по заранее установленному перечню.

Администрации субъектов гражданской авиации обеспечивают необходимые условия для работы оперативных штабов по управлению контртеррористической операцией, принимают непосред-

ственное участие в соответствии с решениями оперативных штабов в мероприятиях по пресечению таких актов.

О факте совершения в пределах территории Российской Федерации незаконного акта в отношении российского воздушного судна с иностранными гражданами на борту или иностранного воздушного судна через Министерство иностранных дел Российской Федерации информируются дипломатические представительства (консульские учреждения) заинтересованных государств, расположенные на территории Российской Федерации, а также дипломатические представительства (консульские учреждения) государств, граждане которых совершили незаконный акт.

Оперативный штаб организует информационное взаимодействие с уполномоченными органами иностранных государств с целью координации деятельности по обеспечению авиационной безопасности по маршруту движения воздушного судна, подвергшегося акту незаконного вмешательства.

В случае совершения посадки на территории Российской Федерации воздушного судна, подвергшегося акту незаконного вмешательства, Российская Федерация информирует государство регистрации воздушного судна и государство эксплуатанта, а также информирует:

- каждое государство, граждане которого погибли или получили телесные повреждения в результате совершения акта незаконного вмешательства;
- каждое государство, граждане которого были задержаны в качестве заложников;
- каждое государство, граждане которого, по имеющимся данным, находятся на борту воздушного судна;
- Международную организацию гражданской авиации.

При необходимости с этими государствами согласовываются меры по устранению угрозы безопасности воздушного судна, а также меры по проведению операции по пресечению акта незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Статья 19. Взаимодействие и координация деятельности служб авиационной безопасности с Федеральными органами исполнительной власти и правоохранительными органами

Координацию служб авиационной безопасности, а также координацию деятельности этих служб с деятельностью правоохранительных органов и Федеральных органов исполнительной власти

осуществляет специально уполномоченный орган в области обеспечения авиационной безопасности.

Взаимодействие и координация деятельности служб авиационной безопасности в области обеспечения авиационной безопасности с федеральными органами исполнительной власти правоохранительными органами Российской Федерации осуществляется по следующим направлениям:

- обеспечение жизни и здоровья пассажиров, членов экипажей воздушных судов, наземного персонала субъектов гражданской авиации, охраны воздушных судов и средств аэропорта;
- разработка и реализация предупредительных мер по обеспечению авиационной безопасности;
- при пресечении актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Оказание государственными органами содействия службам авиационной безопасности по вышеназванным направлениям является обязанностью этих органов в части, касающейся противодействия угрозам, реагирование на которые входит в компетенцию соответствующих государственных органов.

Оказание службами авиационной безопасности содействия государственным органам по вышеназванным направлениям является обязанностью служб авиационной безопасности.

При передаче пассажиров, совершивших акт незаконного вмешательства, а также недисциплинированных пассажиров, задержанных сотрудниками служб авиационной безопасности, командиром воздушного судна, государственным правоохранительным и контролирующим органам, сотрудники службы авиационной безопасности, командир воздушного судна должны официально передать указанным органам все имеющиеся документы и материалы, доказывающие совершение акта незаконного вмешательства или иного правонарушения в охраняемой зоне аэропорта или на борту воздушного судна.

Органами внутренних дел на транспорте обеспечивается общественный порядок в аэропортах. Для проведения предполетного досмотра, указанные органы могут привлекаться по согласованному решению руководства органа внутренних дел и службы авиационной безопасности.

Если при проведении предполетного досмотра пассажиров появляется необходимость проведения досмотра сотрудниками правоохранительных органов, связанного с осуществлением оперативно-розыскной или уголовно-процессуальной деятельности, то предполет-

ный досмотр пассажиров прекращается и вылет рейса, на котором должны следовать эти пассажиры задерживается. По окончании досмотра пассажиров, связанного с осуществлением оперативно-розыскной или уголовно-процессуальной деятельности, предполетный досмотр пассажиров проводится вновь в полном объеме.

Статья 20. Организация взаимодействия служб авиационной безопасности эксплуатанта (перевозчика), аэропорта

В вопросах защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства службы авиационной безопасности эксплуатантов (перевозчиков) обязаны выполнять распоряжения служб авиационной безопасности аэропортов, на территории которых базируются воздушные суда эксплуатантов (перевозчиков).

Службы авиационной безопасности аэропорта и эксплуатанта (перевозчика) осуществляют взаимодействие в работе и обмениваются информацией по вопросам авиационной безопасности.

При отсутствии договора со службой авиационной безопасности на обслуживание воздушного судна в транзитном аэропорту перевозчик обязан иметь на борту воздушного судна уполномоченного представителя, ответственного за обеспечение авиационной безопасности.

По запросу перевозчика служба авиационной безопасности аэропорта обязана проводить дополнительные мероприятия по обеспечению безопасности перевозчика: досмотр и охрану воздушных судов, повторный досмотр пассажиров, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых припасов, на договорных условиях.

Статья 21. Расследование актов незаконного вмешательства

Специально уполномоченный орган по авиационной безопасности имеет право получать информацию о ходе расследования преступлений и правонарушений, являющихся актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

По результатам каждого расследованного акта незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации специально уполномоченный орган по авиационной безопасности должен провести анализ причин и условий, способствовавших совершению акта незаконного вмешательства, а также организовать в рамках своей компетенции осуществление мероприятий по устранению выявленных недостатков. Об осуществлении таких мероприятий специально уполномоченный орган по авиационной безопасности уведомляет Международную организацию гражданской авиации.

Глава 3. Служба авиационной безопасности

Статья 22. Порядок создания и функционирования служб авиационной безопасности

Службы авиационной безопасности создаются и функционируют в соответствии с требованиями Воздушного кодекса Российской Федерации, настоящего Федерального закона и нормативных правовых актов Российской Федерации в области авиационной безопасности.

Службы авиационной безопасности могут быть созданы как в форме структурных подразделений организаций – субъектов гражданской авиации, так и в форме самостоятельных юридических лиц.

Для обеспечения авиационной безопасности аэропорты и эксплуатанты (перевозчики) должны иметь собственные службы авиационной безопасности в форме структурных подразделений, или заключить договор на выполнение соответствующих мер по обеспечению авиационной безопасности со службами авиационной безопасности, действующими в форме самостоятельных юридических лиц, или организациями, имеющими в своем составе сертифицированные в установленном порядке службы авиационной безопасности.

При создании службы авиационной безопасности в форме структурного подразделения организации – субъекта гражданской авиации администрацией соответствующего субъекта гражданской авиации утверждается Положение службы авиационной безопасности, определяющее порядок функционирования, необходимую численность, нормативы необходимой финансовой обеспеченности и порядок финансирования службы авиационной безопасности, ее функции и задачи.

В Уставе службы авиационной безопасности, действующей в форме самостоятельного юридического лица, должны быть определены функции и задачи службы авиационной безопасности, необходимая численность сотрудников службы авиационной безопасности, порядок правопреемства и прекращения обязательств по обеспечению авиационной безопасности при реорганизации и ликвидации службы авиационной безопасности.

Служба авиационной безопасности на основании законодательных актов Российской Федерации и нормативных правовых документов специально уполномоченного органа по авиационной безопасности должна иметь согласованную и утвержденную Программу обеспечения авиационной безопасности и другие нормативные до-

кументы, регламентирующие деятельность службы авиационной безопасности в области авиационной безопасности. Программа обеспечения авиационной безопасности разрабатывается в соответствии с международными стандартами, действующими на территории Российской Федерации, требованиями Воздушного кодекса, настоящего федерального закона, федеральной программы авиационной безопасности, федеральных авиационных правил и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Непосредственное руководство службой авиационной безопасности осуществляет начальник службы авиационной безопасности, назначаемый на должность по согласованию со специально уполномоченным органом по авиационной безопасности либо его территориальным органом.

Статья 23. Основные задачи службы авиационной безопасности

Служба авиационной безопасности осуществляет комплекс мероприятий, направленных на обеспечение авиационной безопасности, защиту жизни и здоровья пассажиров, авиационного персонала в аэропортах, обеспечение безопасности воздушного судна, объектов аэропорта, предотвращение и пресечение актов незаконного вмешательства, а также попыток нанесения субъектам гражданской авиации экономического ущерба путем хищений, повреждений или порчи их собственности.

Статья 24. Основные полномочия службы авиационной безопасности

Служба авиационной безопасности в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляет следующие полномочия:

- обеспечение превентивных мер, направленных на противодействие актам незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации;
- разработка и осуществление мер по предотвращению актов незаконного вмешательства в деятельность субъектов гражданской авиации;
- введение дополнительных ограничительных мер безопасности в 30-ти метровой зоне по внешнему периметру аэропорта;
- осуществление паспортно-визового контроля пассажиров;
- осуществление пропускного и внутриобъектового режима в охраняемой зоне аэропорта;
- выявление, задержание правонарушителей и передача их правоохранительным органам;

-
- охрана территории аэропорта и расположенных на ней объектов гражданской авиации;
 - контроль за соблюдением требований нормативно-правовых актов в области обеспечения авиационной безопасности по перевозке оружия, боеприпасов и спецсредств пассажиров, имеющих право на их хранение и ношение;
 - принятие дополнительных мер авиационной безопасности в периоды повышенной угрозы или чрезвычайной ситуации в аэропорту или у перевозчика;
 - анализ состояния авиационной безопасности субъектов гражданской авиации и представление итогов этого анализа уполномоченным представителям соответствующих субъектов, а также специально уполномоченному органу по авиационной безопасности;
 - осуществление на договорной основе по заявке эксплуатанта, перевозчика или уполномоченных им лиц сопровождение воздушного судна с целью обеспечения мер авиационной безопасности на борту воздушного судна в полете;
 - принятие решения по вопросу об отказе в перевозке пассажиров, багажа или грузов, если это влечет нарушение требований авиационной безопасности;
 - обучение членов летного и кабинного экипажей, инженерно-технический состав, рабочих и служащих мерам авиационной безопасности на договорной основе;
 - осуществление взаимодействия в работе и обмене информацией по вопросам авиационной безопасности с пограничными, таможенными и правоохранительными органами Российской Федерации на местах;
 - контроль за соблюдением мер авиационной безопасности персоналом, находящимся в охраняемой зоне;
 - разработка плана действий персонала в кризисных ситуациях и организация проведения мероприятий, предусмотренных в нем;
 - разработка учебных программ и обучение сотрудников службы авиационной безопасности и авиаперсонала мерам авиационной безопасности;
 - приобретение в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации для юридических лиц с особыми уставными задачами, служебное оружие и спецсредства, необходимые для выполнения возложенных настоящим Фе-

деральным законом обязанностей по обеспечению авиационной безопасности;

- получение от субъектов гражданской авиации, их структурных подразделений и должностных лиц необходимой для обеспечения авиационной безопасности информации;
- содействовать правоохранительным органам и Федеральным органам исполнительной власти в обеспечении правопорядка в аэропорту и пунктах пропуска через Государственную границу;
- участие в проведении служебных расследований по фактам нарушения требований авиационной безопасности персоналом субъектов гражданской авиации.

Статья 25. Лицензирование и сертификация службы авиационной безопасности

Организации – субъекты гражданской авиации, имеющие в своем составе службу авиационной безопасности, а также службы авиационной безопасности, действующие в форме самостоятельных юридических лиц, являются организациями с особыми уставными задачами, имеющими право на приобретение, хранение и использование служебного, гражданского оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также специальных средств. Лицензирование этих организаций осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации об оружии.

Перечень видов специальных средств и служебного оружия, которыми оснащаются службы авиационной безопасности, порядок их приобретения, учета, хранения, ремонта и уничтожения определяются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Деятельность служб авиационной безопасности подлежит обязательной сертификации, осуществляемой специально уполномоченным органом по авиационной безопасности. Сертификат выдается организации – субъекту гражданской авиации или службе авиационной безопасности, действующей в форме самостоятельного юридического лица, отвечающим сертификационным требованиям, установленным нормативными правовыми актами специально уполномоченного органа по авиационной безопасности.

Статья 26. Правовой статус сотрудника службы авиационной безопасности

Сотрудниками службы авиационной безопасности могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, способные по своим личным и деловым качествам, образованию и состоянию здоровья осуществлять полномочия, стоящие перед службой авиационной безопасности.

На должности сотрудников службы авиационной безопасности не могут быть приняты лица с неснятой или непогашенной судимостью за умышленное преступление; не имеющие гражданства Российской Федерации; лишенные права занимать должности, связанные с деятельностью по обеспечению безопасности, приговором суда, вступившим в силу; уволенные с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохранительных органов по компрометирующим основаниям. Проверка наличия или отсутствия указанных обстоятельств осуществляется начальником соответствующей службы авиационной безопасности, а также, по его запросу, соответствующими правоохранительными органами. Начальники служб авиационной безопасности обязаны предоставлять информацию о своих сотрудниках специально уполномоченному органу по авиационной безопасности.

Сотрудник службы авиационной безопасности должен пройти обязательную специальную подготовку по разработанным учебным планам и программам, согласованным со специально уполномоченным органом по авиационной безопасности, и иметь соответствующие сертификаты учебных организаций, а сотрудники службы авиационной безопасности, чья деятельность связана с применением огнестрельного оружия, должны, кроме того, получить соответствующие лицензии в органах внутренних дел.

Сотрудники служб авиационной безопасности должны в установленном начальниками соответствующих служб авиационной безопасности порядке проходить ежегодную аттестацию, включающую в себя проверку общих и специальных знаний по вопросам авиационной безопасности, состояния здоровья, физической и специальной подготовки.

Сотрудник службы авиационной безопасности осуществляет деятельность по обеспечению авиационной безопасности, выполняет обязанности и пользуется правами, предусмотренными настоящим федеральным законом. Их законные требования по прекращению акта незаконного вмешательства обязательны для исполнения граж-

данами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Сотрудники службы авиационной безопасности подлежат обязательному страхованию за счет средств работодателей на случай гибели, получения увечья или иного повреждения здоровья, связанного с исполнением служебных обязанностей.

Страховая сумма на каждого сотрудника службы авиационной безопасности устанавливается в размере не менее чем тысяча минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на момент заключения договора страхования.

Статья 27. Обязанности сотрудника службы авиационной безопасности

Сотрудники службы авиационной безопасности обязаны:

- добросовестно, четко и неукоснительно исполнять свои должностные обязанности;
- при осуществлении своих должностных полномочий руководствоваться настоящим Федеральным законом и законодательством Российской Федерации;
- принимать все возможные меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, для предотвращения и пресечения актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации;
- не разглашать полученные в процессе деятельности конфиденциальные сведения, информацию о состоянии и организации обеспечения авиационной безопасности;
- участвовать в подготовке воздушных судов к полетам, обработке багажа и грузов, оформлении и перевозке пассажиров с целью обеспечения авиационной безопасности и сохранности материальных ценностей субъектов гражданской авиации, расположенных в контролируемой зоне аэропорта. Своевременно докладывать руководству службы авиационной безопасности о выявленных фактах нарушения технологического процесса и других недостатках, влияющих на авиационную безопасность, а также свои предложения по их устранению;
- осуществлять мероприятия по предупреждению нарушений пропускного и внутриобъектового режимов;
- осуществлять контроль по соблюдению мер авиационной безопасности обслуживающим персоналом;

-
- исполнять иные обязанности в соответствии с действующим законодательством, уставом (положением) службы авиационной безопасности и трудовым договором.

Статья 28. Права сотрудника службы авиационной безопасности

При исполнении служебных обязанностей сотрудник службы авиационной безопасности имеет право:

- требовать от сотрудников субъектов гражданской авиации выполнения норм, правил и процедур по авиационной безопасности, а также обязательного выполнения предписаний по устранению нарушений мер авиационной безопасности;
- не допускать к полету пассажиров, отказывающихся от прохождения предполетного досмотра;
- при осуществлении пропускного режима и внутриобъектового режима в охраняемой зоне осуществлять личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, проверку документов, удостоверяющих их личность, а также документов, дающих право на их вход (выход), въезд (выезд) транспортных средств в охраняемую зону;
- изымать в установленном порядке с составлением акта оружие, боеприпасы, взрывчатые, легковоспламеняющиеся и другие опасные вещества и предметы, которые могут быть использованы для совершения акта незаконного вмешательства или запрещены к провозу на воздушном судне в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации;
- производить предполетный досмотр лиц, имеющих в соответствии федеральным законодательством ограничения или запрет по проведению личного досмотра, на общих основаниях с другими пассажирами; досмотр багажа и вещей пассажиров с таким статусом производится только в их присутствии или в присутствии их уполномоченных представителей;
- при производстве предполетного досмотра принимать от пассажиров, должностных лиц государственных органов и юридических лиц находящиеся у них (принадлежащие им) оружие и (или) патроны (боеприпасы) к нему, а также специальные средства, обеспечивать хранение указанных предметов во время перевозки. Хранение оружия и патронов, переданных для перевозки либо изъятых в ходе предполетного досмотра, осуществляется в установленном законом порядке;
- задерживать для передачи правоохранительным органам лиц, нарушивших требования авиационной безопасности, а также

багаж, грузы и почту, содержащие предметы и вещества, запрещенные к воздушным перевозкам;

- применять в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом, физическую силу, специальные средства, гражданское и служебное оружие.

Статья 29. Условия применения сотрудниками службы авиационной безопасности физической силы, специальных средств, служебного оружия

При исполнении своих должностных обязанностей сотрудник службы авиационной безопасности имеет право на применение физической силы, специальных средств и служебного оружия только в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Сотрудник службы авиационной безопасности при применении физической силы, специальных средств и служебного оружия обязан:

- уведомить правонарушителя об исполнении сотрудником службы авиационной безопасности служебных обязанностей;
- предупредить о намерении их использовать, предоставив при этом достаточно времени для выполнения требований, за исключением случаев, когда промедление может создать непосредственную опасность для жизни и здоровья сотрудника службы авиационной безопасности или других лиц либо повлечь за собой иные тяжкие последствия;
- стремиться в зависимости от характера и степени опасности правонарушения и лиц, его совершающих (совершивших), чтобы ущерб, причиняемый при применении физической силы, специальных средств и служебного оружия был минимальным;
- уведомлять обо всех случаях применения физической силы, специальных средств и служебного оружия соответствующие правоохранительные органы.

Статья 30. Применение физической силы

Сотрудник службы авиационной безопасности имеет право применить физическую силу для пресечения преступления или административных правонарушений, задержания лиц их совершающих (совершивших), а также для преодоления сопротивления своим законным требованиям в случае, если ненасильственные способы воздей-

ствия не обеспечивают исполнение законных требований сотрудника службы авиационной безопасности.

Статья 31. Применение специальных средств

Сотрудник службы авиационной безопасности имеет право применить специальные средства в случаях:

- отражения нападения, непосредственно угрожающего жизни и здоровью, как самого сотрудника службы авиационной безопасности так и других людей;
- пресечения преступлений в отношении охраняемой собственности, если правонарушитель оказывает физическое сопротивление;
- задержания лиц, застигнутых при совершении преступления против жизни и здоровья или собственности, если указанные лица пытаются скрыться либо имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать сопротивление и если иным ненасильственным способом осуществить их задержание не представляется возможным;
- оказания сопротивления задержанными лицами при доставлении их в служебное помещение службы авиационной безопасности или органа внутренних дел;
- пресечения попытки завладения специальными средствами сотрудника службы авиационной безопасности.

Запрещается применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, инвалидов и несовершеннолетних, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового нападения, угрожающего жизни и здоровью, как самого сотрудника службы авиационной безопасности так и других людей.

Статья 32. Применение служебного оружия

Сотрудник службы авиационной безопасности имеет право применить служебное оружие в случаях:

- отражения нападения, непосредственно угрожающего жизни и здоровью, как самого сотрудника службы авиационной безопасности так и других людей;
- отражения группового нападения или вооруженного нападения на охраняемый объект, а также отражения посягательства на него, сопряженного с применением насилия, опасного для жизни и здоровья сотрудника службы авиационной безопас-

ности, если иным ненасильственным способом отразить нападение не представляется возможным;

- пресечения попытки завладеть служебным оружием сотрудника службы авиационной безопасности;
- задержания лиц, застигнутых при совершении преступления против жизни и здоровья или собственности при оказании ими вооруженного сопротивления, и если другими способами и средствами задержать их не представляется возможным.

Запрещается применять служебное оружие в отношении женщин с видимыми признаками беременности, инвалидов и несовершеннолетних, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового нападения, угрожающего жизни и здоровью, как самого сотрудника службы авиационной безопасности так и других людей.

О каждом случае применения служебного оружия сотрудник службы авиационной безопасности обязан незамедлительно информировать соответствующие правоохранительные органы.

Статья 33. Контроль и надзор за деятельностью службы авиационной безопасности

Контроль за деятельностью службы авиационной безопасности осуществляют специально уполномоченный орган по авиационной безопасности, а также органы внутренних дел в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Надзор за исполнением сотрудниками службы авиационной безопасности конституционных и федеральных законов осуществляет Генеральный прокурор и уполномоченные им прокуроры.

Статья 34. Материально-техническое и финансовое обеспечение службы авиационной безопасности

Материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности службы авиационной безопасности осуществляет администрация субъекта гражданской авиации, структурным подразделением которого является служба авиационной безопасности, либо администрация службы авиационной безопасности, действующей в форме самостоятельного юридического лица.

При функционировании служб авиационной безопасности в качестве структурных подразделений субъектов гражданской авиации администрация субъекта гражданской авиации обязана обеспечить обособленный учет средств аэропортовых сборов за обеспечение

авиационной безопасности, а также средств, поступающих в качестве оплаты услуг по обеспечению авиационной безопасности. Использование указанных средств на цели, не связанные с обеспечением авиационной безопасности, запрещается. Цели и порядок расходования указанных средств закрепляются отдельным разделом в Положении о службе авиационной безопасности субъекта гражданской авиации. Отсутствие такого раздела в Положении о службе является основанием для отказа в выдаче или продлении сертификата на осуществление деятельности по обеспечению авиационной безопасности.

Статья 35. Статус службы авиационной безопасности на аэродромах совместного базирования

На аэродроме совместного базирования, внесенного в Государственный реестр гражданских аэродромов Российской Федерации, правила пропускного и внутриобъектового режима, условия деятельности службы авиационной безопасности устанавливаются руководителем аэропорта по согласованию с руководителями совместно базирующихся организаций (войсковых частей, экспериментальной авиации) на основании договоров.

В случае присутствия на аэродроме совместного базирования государственной авиации, Министерство обороны Российской Федерации обеспечивает безопасность территории аэропорта совместного базирования, государственных воздушных судов, включая зоны рабочих секторов курсовых и глиссадных радиомаяков, объектов управления воздушным движением, радио- и светотехнического оборудования аэродромов, авиатопливообеспечения и военных складов.

В случае присутствия на аэродроме совместного базирования государственной авиации, служба авиационной безопасности аэропорта совместного базирования, действующая на основании сертификата специально уполномоченного органа по авиационной безопасности, обеспечивает безопасность гражданских воздушных судов и судов экспериментальной авиации, а также коммерческих складов. Порядок взаимодействия службы авиационной безопасности и подразделений Министерства обороны по обеспечению авиационной безопасности на аэродромах совместного базирования определяется положением об обеспечении авиационной безопасности на аэродромах совместного базирования, принимаемым совместно Министерством обороны и специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по авиационной безопасности.

Глава 4. Компетенция аэропортов в обеспечении авиационной безопасности

Статья 36. Обязанности администрации аэропорта и иных субъектов гражданской авиации по обеспечению авиационной безопасности аэропорта

Обеспечение авиационной безопасности в аэропортах и на прилегающих к ним территориях (приаэродромные территории) осуществляется службой авиационной безопасности аэропорта, которой являются:

- служба авиационной безопасности, являющаяся структурным подразделением организации, допущенной в установленном порядке к эксплуатации аэропорта;
- организация, сертифицированная в установленном порядке на оказание услуг по обеспечению авиационной безопасности, с которой администрация аэропорта заключила договор об обеспечении авиационной безопасности.

Служба авиационной безопасности аэропорта обеспечивает выполнение требований настоящего Федерального закона по защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Структура, штатное расписание, должностные инструкции сотрудников службы авиационной безопасности разрабатываются исходя из объема и характера авиаперевозок, категории аэропорта и местных условий администрацией аэропорта и закрепляются в Положении о службе авиационной безопасности аэропорта, а если служба авиационной безопасности создана в форме самостоятельного юридического лица – в ее Уставе. Положение или Устав службы авиационной безопасности согласуются со специально уполномоченным органом по авиационной безопасности или его территориальным органом.

Служба авиационной безопасности аэропорта разрабатывает Программу авиационной безопасности аэропорта и осуществляет ее реализацию. Программа обеспечения авиационной безопасности аэропорта разрабатывается в соответствии с международными стандартами, действующими на территории Российской Федерации, требованиями Воздушного кодекса, настоящего федерального закона, федеральной программы авиационной безопасности, федеральных авиационных правил и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Программа авиационной безопасности аэропорта согласовывается со специально уполномоченным органом по

авиационной безопасности и утверждается администрацией аэропорта.

Ответственность за организацию и обеспечение авиационной безопасности в аэропорту несет администрация аэропорта.

Ответственность за осуществление мероприятий по обеспечению авиационной безопасности в аэропорту несет руководитель службы авиационной безопасности.

Администрация субъекта гражданской авиации обязана создать все необходимые материально-технические и финансовые условия для выполнения комплекса мероприятий по защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и обеспечить наличие:

- охраняемых зон, обеспеченных интегрированными системами контроля и управления доступом, техническими средствами охраны и видеонаблюдения, ограждений с предупредительными надписями по всему периметру территории аэропорта, включая объекты управления воздушным движением, зоны рабочих секторов курсовых и глиссидных радиомаяков, радиотехнического и светотехнического оборудования аэродромов, авиатопливообеспечения и коммерческих складов;
- контрольно-пропускных пунктов в охраняемую зону, оборудованных воротами, шлагбаумами, площадками и техническими средствами для осмотра транспорта и грузов, техническими средствами для досмотра физических лиц;
- зон ограниченного доступа в зданиях аэропортов (аэровокзалах), оборудованных и оснащенных техническими средствами, зон ограниченного доступа, предназначенных для контроля для проведения досмотра ручной клади, багажа и личного досмотра пассажиров, авиационного и обслуживающего персонала, груза, почты и бортпитания, и исключают возможность контакта прошедших досмотр с лицами, не имеющими отношения к обслуживанию конкретных рейсов;
- оборудованных стоянок для специального обследования воздушных судов на случай чрезвычайных обстоятельств.

Размеры средств, выделяемых на обеспечение авиационной безопасности, должны соответствовать потребности для выполнения мероприятий по авиационной безопасности, утвержденных Программой авиационной безопасности организации аэропорта. Средства, предназначенные для обеспечения мероприятий по авиационной безопасности, не могут быть использованы в других целях. Материально-техническое и финансовое обеспечение службы авиационной безопасности по остаточному принципу не допускается.

Статья 37. Обязанности администрации аэропорта по созданию и обеспечению деятельности контрольно-пропускных пунктов в охраняемые зоны и зоны ограниченного доступа

Администрация аэропорта обязана с учетом местных условий, объема и характера авиаперевозок, классности аэропорта организовать охраняемые зоны и зоны ограниченного доступа аэропорта, и обеспечить для них пропускной режим.

Виды зон ограниченного доступа и порядок допуска в них устанавливаются специально уполномоченным органом по авиационной безопасности.

Для пропуска в охраняемые зоны лиц и автотранспортных средств в аэропортах создаются контрольно-пропускные пункты.

В каждом аэропорту должен быть установлен порядок пропускного и внутриобъектового режима, в которой должны быть предусмотрены количество контрольно-пропускных пунктов, порядок допуска в охраняемые зоны и зоны ограниченного доступа пассажиров, членов экипажа, наземного персонала аэропорта и лиц сторонних организаций, транспорта, порядок выдачи, учета, хранения и изъятия пропусков.

Осуществление пропускного и внутриобъектового режима в аэропорту возлагается на службу авиационной безопасности аэропорта.

Работники субъектов гражданской авиации, должностные лица органов пограничного и таможенного контроля, все юридические и физические лица, осуществляющие свою деятельность в охраняемой зоне аэропорта, обязаны строго соблюдать требования инструкции по пропускному и внутриобъектовому режиму.

Пропуск на территорию зон ограниченного доступа сотрудников правоохранительных органов осуществляется только для проведения ими оперативно-розыскных, уголовно-исполнительных мероприятий, с обязательным уведомлением об этом руководства службы авиационной безопасности.

Статья 38. Пункты пропуска через Государственную границу в международных аэропортах

В международных аэропортах по согласованию с соответствующими ведомствами создаются дополнительные зоны пограничного, таможенного, миграционного и иного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации. Указанные зоны не являются зонами ограниченного доступа.

Порядок создания и функционирования пунктов пропуска через Государственную границу международного аэропорта согласовывается с представителями органов пограничного, таможенного и других видов контроля и утверждается специально уполномоченным органом по авиационной безопасности.

Служба авиационной безопасности и органы пограничного и таможенного контроля в пределах прав, предоставленных им законодательством Российской Федерации, осуществляют контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами и работниками предприятий и организаций правил и инструкций пропускного и внутриобъектового режима в международном аэропорту.

При осуществлении пограничного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу сотрудники органов пограничного контроля осуществляют проверку:

- документов, удостоверяющих личность – у российских граждан;
- документов, удостоверяющих личность и виз, выданных соответствующим дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации либо органом внутренних дел или Министерством иностранных дел Российской Федерации (далее – российская виза), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации – у иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществляющих въезд в Российскую Федерацию или выезд из Российской Федерации;
- документов, удостоверяющих личность и российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из Российской Федерации проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральным законом – у иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществляющих транзитный проезд через территорию Российской Федерации.

Предполетный досмотр в международных аэропортах осуществляется службой авиационной безопасности после прохождения пассажирами иных видов контроля.

Служба авиационной безопасности обязана информировать органы пограничного, таможенного и миграционного контроля обо всех лицах, задерживаемых в пунктах пропуска международного аэропорта.

Статья 39. Обязанности службы авиационной безопасности аэропорта по обеспечению авиационной безопасности в охраняемой зоне и зонах ограниченного доступа аэропорта

При проведении мероприятий по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и установлении системы мер по предупреждению и пресечению актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации служба авиационной безопасности аэропорта обязана:

- осуществлять предполетный досмотр пассажиров, членов экипажей гражданских воздушных судов, багажа и вещей, находящихся при пассажирах, а также персонала аэропорта, почты, грузов и бортовых запасов (бортового питания) в целях предотвращения доставки на борт воздушного судна оружия, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих, легковоспламеняющихся и других веществ, которые могут быть использованы для совершения акта незаконного вмешательства;
- не допускать несанкционированного доступа к пассажирам, членам экипажей, их багажу после предполетного досмотра;
- осуществлять предполетный досмотр воздушного судна на предмет выявления оружия, взрывных устройств, взрывчатых веществ и других опасных веществ и предметов, которые могут быть использованы для совершения актов незаконного вмешательства;
- осуществлять контроль за загрузкой воздушных судов, включая осмотр пассажирских салонов, кабины пилотов, грузовых, бытовых, технических отсеков и документов данного рейса;
- организовывать внедрение и практическое использование технических средств досмотра пассажиров, их ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов (бортового питания);
- в международных аэропортах совместно с пограничными и таможенными органами осуществлять контроль за пересечением зон таможенного и пограничного контроля;
- осуществлять совместно с Федеральной пограничной службой в пределах своей компетенции дополнительные мероприятия

паспортно-визового контроля, а также специальные процедуры безопасности (профайлинг) на международных рейсах;

- обеспечивать охрану территории аэропорта и расположенных на ней объектов аэропорта, включая авиационную технику, светотехническое оборудование аэродромов, склады горюче-смазочных материалов и иные склады;
- обеспечивать охрану (в том числе с использованием технических средств) объектов аэропорта, расположенных вне его территории;
- обеспечить охрану стоянок воздушных судов;
- организовать осуществление пропускного режима в охраняемую зону аэропорта;
- поддерживать готовность сил и средств аэропорта к действиям по пресечению актов незаконного вмешательства;
- принимать дополнительные меры авиационной безопасности в аэропорту в периоды повышенной угрозы или в чрезвычайных обстоятельствах;
- организовать внедрение и практическое использование инженерно-технических средств охраны авиационной техники, аэродрома, объектов аэропорта;
- организовывать специальную подготовку авиационного персонала и работников аэропорта в части касающейся авиационной безопасности.

Статья 40. Обязанности персонала аэропорта по обеспечению авиационной безопасности

Для обеспечения выполнения требований авиационной безопасности персонал аэропорта обязан:

- соблюдать нормы, правила и процедуры по авиационной безопасности;
- выполнять требования службы авиационной безопасности аэропорта по обеспечению мер авиационной безопасности;
- выполнять предписания службы авиационной безопасности по устранению недостатков и нарушений мер авиационной безопасности.

Все лица, относящиеся к авиационному персоналу, проходят специальную подготовку по обеспечению авиационной безопасности на базе авиационных учебных заведений или авиационных организаций по программам, согласованным со специально уполномоченным органом по авиационной безопасности.

Авиационный персонал аэропорта подконтролен службе авиационной безопасности в части соблюдения норм, правил и процедур авиационной безопасности. Служба авиационной безопасности проводит регулярные проверки служебной деятельности персонала в части соблюдения требований авиационной безопасности.

Статья 41. Ограничения прав собственников объектов, расположенных в охраняемой зоне аэропорта

В охраняемой зоне аэропорта вводится особый режим на строительство (реконструкцию) и использование объектов недвижимости, принадлежащих на праве собственности лицам, не имеющим отношения к основной деятельности аэропорта.

Собственники таких объектов обязаны получить соответствующий пропуск на право прохода в охраняемую зону аэропорта в порядке, установленном инструкцией по пропускному и внутриобъектовому режиму аэропорта.

Организации, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и их персонал, располагающиеся на территории аэропорта или осуществляющие свою деятельность на ней, обязаны соблюдать нормы, правила и процедуры по авиационной безопасности, установленные программой обеспечения авиационной безопасности аэропорта.

В случае неоднократного нарушения собственником или его работниками пропускного режима, администрация аэропорта имеет право временно ограничить его право собственности на находящийся в охраняемой зоне объект недвижимости путем приостановления действия выданного ему пропуска.

Собственники, допустившие нарушения правил строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов недвижимости в охраняемой зоне, обязаны по требованию администрации аэропорта (аэродрома) прекратить строительство или другую деятельность в этой зоне и произвести в установленный срок за счет своих средств и своими силами устранение допущенных нарушений.

Статья 42. Требования к архитектуре и инфраструктуре аэропортов в целях обеспечения авиационной безопасности

Специально уполномоченный орган по авиационной безопасности, администрация аэропортов, иные государственные органы, должностные лица и организации в пределах своих полномочий и компетенции обязаны принимать меры по учету требований, предъявляемых к архитектуре и инфраструктуре аэропортов для оптималь-

ного применения мер обеспечения авиационной безопасности при проектировании и строительстве новых, а также реконструкции существующих сооружений в аэропортах.

Статья 43. Ответственность за необеспечение мер авиационной безопасности в аэропорту

Администрация аэропорта несет ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными законодательными актами Российской Федерации за ненадлежащее выполнение организационных мер по обеспечению авиационной безопасности и возложенных на нее задач по материально-техническому обеспечению деятельности службы авиационной безопасности аэропорта.

Систематическое нарушение администрацией аэропорта требований норм и правил авиационной безопасности влечет аннулирование (приостановление действия) лицензий (разрешений), сертификатов аэропорта.

Руководство службы авиационной безопасности аэропорта несет ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными законодательными актами Российской Федерации за:

- ненадлежащее выполнение возложенных на нее задач по проведению досмотровых мероприятий, обеспечивающих авиационную безопасность;
- ненадлежащее осуществление мероприятий по обеспечению авиационной безопасности в охраняемой зоне и зонах ограниченного доступа аэропорта;
- ненадлежащее выполнение дополнительных мер по обеспечению авиационной безопасности, предусмотренных договором с субъектом гражданской авиации, в соответствии с условиями такого договора.

Глава 5. Компетенция эксплуатантов и перевозчиков в обеспечении авиационной безопасности

Статья 44. Обязанности эксплуатантов и перевозчиков по обеспечению авиационной безопасности

Обеспечение авиационной безопасности в деятельности эксплуатантов и перевозчиков осуществляется службой авиационной безопасности эксплуатанта (перевозчика), которой являются:

- служба авиационной безопасности, являющаяся структурным подразделением эксплуатанта (перевозчика);

- организация, сертифицированная в установленном порядке на оказание услуг по обеспечению авиационной безопасности, с которой эксплуатант (перевозчик) заключил договор об обеспечении авиационной безопасности.

При отсутствии договора со службой авиационной безопасности аэропорта на обслуживание воздушного судна в транзитном аэропорту эксплуатант (перевозчик) обязан иметь на борту воздушного судна уполномоченного представителя, ответственного за обеспечение авиационной безопасности.

Перечень мер авиационной безопасности, организацию осуществления которых обеспечивает эксплуатант (перевозчик) самостоятельно, должен быть согласован с администрацией аэропорта.

При организации и планировании мероприятий авиационной безопасности эксплуатант (перевозчик) должен определить:

- задачи и функции администрации и службы авиационной безопасности эксплуатанта (перевозчика);
- задачи и функции, выполняемые на договорной основе службами авиационной безопасности аэропорта.

Служба авиационной безопасности эксплуатанта (перевозчика) разрабатывает Программу авиационной безопасности и осуществляет ее реализацию. Программа обеспечения авиационной безопасности разрабатывается в соответствии с международными стандартами, действующими на территории Российской Федерации, требованиями Воздушного кодекса, настоящего федерального закона, федеральной программы авиационной безопасности, федеральных авиационных правил и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Программа авиационной безопасности согласовывается со специально уполномоченным органом по авиационной безопасности или его территориальным органом, и утверждается администрацией эксплуатанта (перевозчика), администрацией аэропорта базирования.

Структура, штатное расписание, должностные инструкции сотрудников службы авиационной безопасности разрабатываются исходя из объема и характера авиаперевозок администрацией эксплуатанта (перевозчика) и закрепляется (в случае функционирования службы авиационной безопасности в качестве структурного подразделения эксплуатанта (перевозчика)) в Положении о службе авиационной безопасности эксплуатанта (перевозчика), которое согласуется со специально уполномоченным органом по авиационной безопасности или его территориальным органом.

Статья 45. Обязанности службы авиационной безопасности эксплуатанта (перевозчика)

Служба авиационной безопасности эксплуатанта (перевозчика), обязана обеспечить авиационную безопасность на борту воздушного судна, а также осуществлять дополнительные мероприятия по обеспечению авиационной безопасности на основе договорных отношений.

В период подготовки к полету служба авиационной безопасности эксплуатанта (перевозчика) имеет право:

- на основании договора со службой авиационной безопасности аэропорта принимать участие в досмотре воздушного судна, членов экипажа, обслуживающего персонала перевозчика, пассажиров, их ручной клади и багажа, почты, грузов и бортовых припасов в целях предотвращения доставки на борт воздушного судна оружия, боеприпасов, взрывчатых и других предметов и веществ, запрещенных к перевозке на гражданских воздушных судах;
- на основании договора со службой авиационной безопасности аэропорта, осуществлять паспортно-визовый контроль и специальные процедуры безопасности на международных рейсах перевозчика;
- при необходимости провести дополнительную проверку документов (пропусков) и осуществить досмотр сотрудников эксплуатанта (перевозчика) и обслуживающего персонала аэропортов при проходе на борт воздушного судна;
- контролировать соблюдение требований нормативно-правовых актов федерального органа управления гражданской авиации по перевозке оружия, боеприпасов и спецсредств пассажиров, имеющих право на их хранение и ношение;
- осуществлять контроль за посадкой пассажиров на борт воздушного судна и погрузкой багажа;
- осуществлять взаимодействие в работе и обмениваться информацией по вопросам авиационной безопасности со службой авиационной безопасности аэропорта, с пограничными, таможенными и правоохранительными органами.

В период полета служба авиационной безопасности эксплуатанта (перевозчика) имеет право:

- обеспечивать постоянный контроль за обстановкой на борту воздушного судна;

- оказывать содействие членам экипажа в обеспечении надлежащего порядка и соблюдения пассажирами правил поведения на борту воздушного судна;
- докладывать командиру воздушного судна обо всех происшествиях на борту воздушного судна и подчиняться всем его указаниям;
- принимать меры к пресечению правонарушений на борту воздушного судна;
- по решению командира воздушного судна производить досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров, независимо от согласия последних;
- в случае возникновения на борту воздушного судна чрезвычайного происшествия действовать совместно с членами экипажа согласно Инструкции.

В аэропортах назначения и промежуточных посадок служба авиационной безопасности эксплуатанта (перевозчика) имеет право:

- контролировать высадку и посадку пассажиров;
- контролировать погрузку в воздушное судно и выгрузку из воздушного судна багажа, почты, грузов и бортовых припасов;
- осуществлять охрану воздушного судна с целью обеспечения его безопасности от повреждений на земле и предотвращения несанкционированного доступа к нему;
- осуществлять контроль за техническим и иным обслуживанием воздушного судна.

Статья 46. Обеспечение авиационной безопасности при выполнении чартерных рейсов

При выполнении чартерных рейсов перевозчик обязан обеспечить досмотр воздушного судна, пассажиров, багажа, грузов и почты. В случае обнаружения в вещах, находящихся при пассажире, а также в багаже, грузе предметов или веществ, создающих или могущих создать угрозу авиационной безопасности перевозчик имеет право в одностороннем порядке расторгнуть договор воздушной перевозки (воздушного чартера).

Досмотр воздушного судна, пассажиров, багажа, грузов и почты осуществляется службой авиационной безопасности эксплуатанта (перевозчика) или аэропорта (аэродрома). При отсутствии указанных служб досмотр должны произвести командир или члены экипажа воздушного судна.

Статья 47. Ответственность перевозчика за незаконную миграцию

Пассажиры, прибывающие в Российскую Федерацию с использованием гражданской авиации, а также транзитные и трансферные пассажиры, при прибытии в международный аэропорт, подлежат пограничному контролю в порядке, предусмотренном статьей 39 настоящего федерального закона. Службы авиационной безопасности аэропорта и эксплуатанта (перевозчика) имеют право проверки у пассажиров документов, указанных в частях 5, 6 и 7 статьи 39 настоящего Федерального закона.

При выявлении пассажиров, нарушивших порядок пересечения Государственной границы Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации органы пограничного контроля задерживают этих пассажиров на период установления личности и оформления всех необходимых документов для депортации в пункт вылета. Содержание задержанных органами пограничного контроля производится за счет нарушителей, а в случае невозможности взыскания с нарушителей понесенных расходов — за счет федерального бюджета.

Административное взыскание в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях налагается на перевозчика, осуществившего незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации.

Статья 48. Депортация лиц с использованием воздушных судов гражданской авиации

Полномочные государственные органы, осуществляющие депортацию, обязаны заблаговременно (не менее чем за сутки) уведомить перевозчика о планируемой депортации. Расходы перевозчику, связанные с депортацией, возмещаются в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

При осуществлении депортации без согласия депортируемого лица, полномочные государственные органы обязаны обеспечить его сопровождение сотрудниками правоохранительных органов, в противном случае перевозчик имеет право отказать в перевозке депортируемых лиц.

Глава 6. Обеспечение авиационной безопасности на борту воздушного судна

Статья 49. Состояние полета воздушного судна

Воздушное судно считается находящимся в полете в любое время с момента закрытия всех его внешних дверей после загрузки до момента открытия любой из таких дверей для выгрузки.

В случае совершения вынужденной посадки для целей настоящего Федерального закона признается, что полет происходит до тех пор, пока уполномоченные органы не примут на себя ответственности за воздушное судно и за лиц и имущество, находящихся на борту.

Руководство обеспечением авиационной безопасности на борту воздушного судна в полете осуществляет командир воздушного судна.

Статья 50. Компетенция командира воздушного судна в области авиационной безопасности

Командир воздушного судна руководит работой экипажа воздушного судна, отвечает за дисциплину и порядок на воздушном судне, а также принимает необходимые меры по обеспечению безопасности находящихся на борту воздушного судна людей, сохранности воздушного судна и находящегося на нем имущества. В целях исполнения указанных полномочий командир воздушного судна имеет право:

- не допускать к полету пассажиров, отказывающихся от прохождения предполетного досмотра;
- изымать в установленном порядке с составлением акта оружие, боеприпасы, взрывчатые, легковоспламеняющиеся и другие опасные вещества и предметы, которые могут быть использованы для совершения акта незаконного вмешательства или запрещены к провозу на воздушном судне в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации;
- в случае отсутствия соответствующей службы авиационной безопасности производить предполетный досмотр, в том числе досмотр лиц, имеющих в соответствии федеральным законодательством ограничения или запрет по проведению личного досмотра, на общих основаниях с другими пассажирами; досмотр багажа и вещей пассажиров с таким статусом произ-

водится только в их присутствии или в присутствии их уполномоченных представителей;

- при производстве предполетного досмотра принимать от пассажиров, должностных лиц государственных органов и юридических лиц находящиеся у них (принадлежащие им) оружие и (или) патроны (боеприпасы) к нему, а также специальные средства, обеспечивать хранение указанных предметов во время перевозки. Хранение оружия и патронов, переданных для перевозки либо изъятых в ходе предполетного досмотра, осуществляется в установленном законом порядке;
- задерживать для передачи правоохранительным органам лиц, нарушивших требования авиационной безопасности, а также багаж, грузы и почту, содержащие предметы и вещества, запрещенные к воздушным перевозкам;
- применять в случаях и порядке, предусмотренных статьей 54 настоящего Федерального закона, физическую силу, специальные средства, гражданское и служебное оружие.

Статья 51. Обязанности экипажа воздушного судна по обеспечению авиационной безопасности

Члены экипажа должны пройти специальную подготовку по предотвращению актов незаконного вмешательства. При необходимости они могут привлекаться командиром воздушного судна к досмотру воздушного судна в полете.

Для обеспечения авиационной безопасности на борту воздушного судна члены экипажа обязаны:

- реагировать на подозрительные действия пассажиров и на наличие необычных предметов, которые могут представлять потенциальную угрозу безопасности. Обо всех таких действиях, а также об угрожающих заявлениях со стороны пассажиров, докладывать командиру воздушного судна или сообщать сотруднику службы авиационной безопасности;
- выполнять все требования командира воздушного судна;
- при возникновении чрезвычайной ситуации принимать все меры по обеспечению безопасности пассажиров и воздушного судна.

Статья 52. Сотрудник службы авиационной безопасности в составе экипажа

По решению администрации эксплуатанта (перевозчика) с целью обеспечения мер авиационной безопасности на борту воздушного

судна при выполнении полета и осуществления контроля за выполнением мер авиационной безопасности в аэропортах в состав экипажа воздушного судна могут быть включены сотрудники службы авиационной безопасности перевозчика или, на основании договора со службой авиационной безопасности аэропорта, его уполномоченные сотрудники, на которых распространяются все права членов экипажа.

В случае угрозы совершения актов незаконного вмешательства сотрудник службы авиационной безопасности должен предпринять все, зависящие от него, действия для сведения к минимуму последствий такого акта. Приоритетной задачей при этом является обеспечение безопасности пассажиров, экипажа и сохранности воздушного судна.

Сотрудник службы авиационной безопасности в составе экипажа обязан:

- проводить досмотр воздушного судна, пассажиров, багажа и ручной клади в полете;
- вести наблюдение за поведением пассажиров во время полета и пунктах транзита;
- пресекать хулиганские и иные возможные противоправные действия, в том числе путем задержания правонарушителей до передачи их представителям соответствующих органов охраны правопорядка при приземлении в аэропорту;
- докладывать командиру воздушного судна обо всех происшествиях на борту воздушного судна и подчиняться всем его указаниям.

Сотрудник службы авиационной безопасности в составе экипажа имеет право:

- принимать участие в решении вопроса о высадке проблемного пассажира в ближайшем аэропорту;
- задерживать правонарушителей до передачи их представителям соответствующих органов охраны правопорядка при приземлении;
- по согласованию с командиром воздушного судна осуществлять личный досмотр пассажиров, независимо от их согласия;
- изымать у пассажиров опасные предметы и вещества, которые могут быть использованы для совершения актов незаконного вмешательства;
- применять в случаях и порядке, установленных настоящим законом, физическую силу и специальные средства.

**Статья 53. Применение физической силы и специальных средств
сотрудником службы авиационной безопасности
в составе экипажа**

Сотрудник службы авиационной безопасности имеет право применить физическую силу, спецсредства для пресечения преступления или административных правонарушений, задержания лиц их совершивших, а также для преодоления сопротивления своим законным требованиям в случае, если ненасильственные способы воздействия не обеспечивают исполнение законных требований сотрудника службы авиационной безопасности.

В качестве специальных средств сотрудник службы авиационной безопасности в составе экипажа может применять резиновые палки, наручники и другие специальные средства, определяемые Правительством Российской Федерации.

Сотрудник службы авиационной безопасности в составе экипажа (в полете) имеет право применять указанные спецсредства в случаях:

- пресечения преступлений в отношении пассажиров, экипажа, воздушного судна, если правонарушитель оказывает физическое сопротивление;
- отражения нападения, непосредственно угрожающего его жизни и здоровью, либо жизни и здоровью пассажиров, экипажа;
- оказания сопротивления депортируемыми лицами, при их сопровождении сотрудниками службы авиационной безопасности.

Статья 54. Правила поведения пассажиров на борту воздушного судна

Как участник воздушных перевозок пассажир обязан принимать все зависящие от него меры по предотвращению актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации и соблюдать правила поведения при предполетном обслуживании и на борту воздушного судна, разработанные конкретным субъектом гражданской авиации (аэропортом, перевозчиком).

Администрация субъекта гражданской авиации обязана разработать указанные правила и довести их до пассажиров.

За нарушение правил поведения на борту воздушного судна пассажир несет ответственность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. В случае вынужденной посадки воздушного судна для снятия недисциплинированного пассажира с рейса он обязан возместить перевозчику понесенные им убытки.

Типовые правила поведения пассажиров на борту воздушного судна разрабатываются и утверждаются специально уполномоченным органом в области авиационной безопасности.

Статья 55. Перевозка особых категорий пассажиров

К особым категориям пассажиров относятся лица, имеющие право нахождения на борту воздушного судна с оружием, депортируемые лица, лица, перевозка которых осуществляется на основе решений органов государственной власти, а также иные лица, отнесенные к особым категориям пассажиров специально уполномоченным органом по авиационной безопасности. Администрация эксплуатанта (перевозчика) должна быть заблаговременно уведомлена специально уполномоченным органом по авиационной безопасности, органами государственной власти, принявшими решение о перевозке особой категории пассажиров обо всех случаях такой перевозки. Администрация эксплуатанта (перевозчика) имеет право требовать от органов государственной власти, принявших решение о перевозке особых категорий пассажиров, обеспечения охраны таких пассажиров либо возмещения расходов на охрану.

Порядок и условия нахождения на борту воздушного судна вооруженных лиц устанавливается специально уполномоченным органом по авиационной безопасности.

Лица, имеющие право нахождения на борту воздушного судна с оружием, обязаны уведомить об этом сотрудника службы авиационной безопасности при проведении предполетного досмотра. В целях обеспечения авиационной безопасности такие лица могут размещаться на специально отведенных местах.

Командир воздушного судна до начала полета должен быть уведомлен службой авиационной безопасности аэропорта о количестве вооруженных лиц, находящихся на борту воздушного судна, а также о месте расположения их посадочных мест.

Во время полета все вооруженные лица обязаны подчиняться правилам поведения пассажиров на борту воздушного судна, а также законным требованиям командира воздушного судна и сотрудника службы авиационной безопасности в составе экипажа.

Статья 56. Требования к техническому оснащению воздушного судна для целей обеспечения авиационной безопасности

Производителями и разработчиками воздушных судов при проектировании, разработке и производстве воздушных судов должны

быть учтены специальные сертификационные требования по оборудованию воздушных судов:

- а) надежно запирающимися со стороны кабины летного экипажа пуленепробиваемыми дверями и перегородками, изолирующими пилотскую кабину от пассажирского салона;
- б) специальными сигнализационными и переговорными устройствами для связи между экипажем и бортпроводниками;
- в) телевизионными системами наблюдения за обстановкой в пассажирских салонах в полете и на земле;
- г) специально отведенными и обозначенными местами для размещения взрывного устройства в случае его обнаружения на борту воздушного судна в полете;
- д) замаскированными проходами (лазами), обеспечивающими внезапный одновременный вход специальной группы в двух и более местах пассажирского салона;
- е) противоугонными устройствами, исключающими несанкционированный запуск двигателей, выруливание и взлет воздушного судна;
- ж) запираемыми помещениями (багажниками) для хранения переданных пассажирами на временное хранение на период полета оружия, боеприпасов и патронов, специальных средств, а также предметов и веществ могущих представлять опасность;
- з) инструктивными документами о порядке действий экипажа в случае захвата или угона воздушного судна, производстве экипажем досмотра воздушного судна в полете, порядке обращения с взрывными устройствами в случае их обнаружения на борту воздушного судна.

Специально уполномоченный орган по авиационной безопасности осуществляет контроль за соблюдением организациями, осуществляющими деятельность в области гражданской авиации, установленных настоящей статьей технических требований к воздушному судну при проведении сертификации, а также осуществляет надзор за соблюдением указанных требований в процессе деятельности субъектов гражданской авиации.

Расходы, понесенные производителями, разработчиками и эксплуатантами воздушных судов при их переоборудовании или доработке в соответствии с настоящим Федеральным законом, являются расходами на содержание и эксплуатацию, ремонт и техническое обслуживание основных средств.

**Статья 57. Особые меры обеспечения авиационной безопасности
в отношении воздушных судов**

Специально уполномоченный орган по авиационной безопасности обязан своевременно уведомлять администрации субъектов гражданской авиации о необходимости применения особых мер обеспечения авиационной безопасности в отношении воздушных судов при наличии информации о том, что они могут быть подвергнуты акту незаконного вмешательства.

К особым мерам обеспечения авиационной безопасности относятся дополнительная охрана и осмотр воздушных судов. Правила осуществления особых мер принимаются специально уполномоченным органом по авиационной безопасности.

**Статья 58. Порядок вступления в силу
настоящего федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

2. С момента введения в действие настоящего Федерального закона нормативные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации, до приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

3. Предложить Президенту Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

4. Поручить Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент
Российской Федерации

Москва, Кремль,
« ____ » _____ г.

Научное издание

**Якунин Владимир Иванович
Сулакшин Степан Степанович
Порфирьев Борис Николаевич и др.**

**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*Оригинал-макет подготовлен
в Центре проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования*

Редактор *А. Н. Чирва*
Верстка и дизайн *Н. Ю. Милосердова*
Художник *С.Г. Абелин*
Технический редактор *О.А. Середкина*
Корректор *Е.Л. Качалова*

*Сдано в набор 18.04.2006 г.
Подписано в печать 18.05.2006 г.
Формат 60x84 1/16. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 27. Усл. кр.-отт. 27. Усл. изд. л. 24.
Тираж 1000 экз.
Заказное издание.*

*Издательство «Наука», 117997, Москва, Профсоюзная ул., 90
ППП «Типография «Наука», 121099, Москва, Шубинский пер., 6*

*По вопросу приобретения книги обращаться:
Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования
107078, Россия, г. Москва,
ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5
Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09
E-mail: frpc@cea.ru*