

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА РАЗЛИЧНЫХ ВИДАХ ТРАНСПОРТА

САБЫРОВА К.Ж.

к.ю.н., и.о. доцента КГЮА

ualibrary@mail.ru

В статье раскрываются правовые аспекты обеспечения безопасности на различных видах транспорта (автомобильный, воздушный, водный, наземный). Особенность транспорта с точки зрения безопасности состоит в том, что он является источником повышенного риска и, следовательно, требует повышенного внимания. Автором сформулированы рекомендации по повышению эффективности обеспечения безопасности на различных видах транспорта.

The article describes the legal aspects of security at the various modes of transport (road, air, water, land). Feature transport from a safety standpoint is the fact that it is a source of high risk and thus requires special attention. The author makes recommendations to improve the effectiveness of security on the various forms of transport.

В прессе и в быту под словом «опасность» подразумевают любые негативные последствия, которые возникают или могут возникнуть в результате той или иной деятельности. Уникальность транспорта с точки зрения безопасности проявляется, прежде всего, в том, что он пересекает административные и государственные границы, таким образом, делая невозможной или крайне затруднительной идею традиционного территориального разделения при расследовании и предотвращении преступлений. Кроме того, общественный транспорт является источником повышенного риска и, следовательно, требует повышенного внимания. В одном пассажирском самолете одновременно могут находиться несколько сот человек, а уж о том, к каким жертвам может привести использование самолета в качестве тарана, после событий 11 сентября говорить не приходится. Еще одна часть специфики транспорта – то, что он может использоваться для перевозки веществ и предметов, подлежащих контролю, таких, как наркотики, оружие, предметы искусства и антиквариата.

Прежде чем начинать рассуждения о транспортной безопасности, постараемся определиться, о каких собственно рисках идет речь, какие типичные функции выполняют на транспорте службы безопасности и с какими трудностями при этом им приходится сталкиваться. Обобщая, можно выделить три основные функции правоохранительных органов:

- предотвращение преступлений путем охраны (патрулирования);
- расследование совершенных преступлений;
- наказание виновных.

Каждый из этих аспектов имеет специфическое приложение в зависимости от вида транспорта.

Автомобильный транспорт. В современных условиях дальнейшее развитие экономики немыслимо без хорошо налаженного транспортного обеспечения. От его чёткости и надёжности во многом зависят трудовой ритм предприятий промышленности, строительства и сельского хозяйства и т.д.. Наряду с другими видами транспорта он обеспечивает рациональное производство и обращение продукции промышленности и сельского хозяйства, удовлетворяет потребности населения в перевозках. Коммерческие перевозчики в ряде случаев теряют рынок и несут убытки в результате свободного выхода на него нетранспортных организаций, а потребители транспортных услуг при этом не получают достаточно надёжного и качественного транспортного обслуживания. Значительная часть рынка автомобильных перевозок находится в «теневом» секторе экономики, что создаёт предпосылки для криминального влияния на автотранспортный бизнес и приводит к существенным бюджетным потерям.

Особый вопрос – это устрашающие темпы автомобилизации общества. Сегодня ежегодно на дорогах прибавляется по 2 млн. автомобилей в год (8-10%). При этом усиливается вредное воздействие автомобилей на окружающую среду, усложняются вопросы безопасности дорожного движения, снижается пропускная способность дорог, увеличивается потребление топлива и т. д.

В настоящее время в столице нашей республики участники дорожного движения теряют в течение суток от 30 до 70 минут своего времени из-за низких скоростей движения и простоев в транспортных заторах. Из-за высокой загруженности улично-дорожной сети скорости общественного пассажирского транспорта сегодня на 15-20% ниже нормативных. В итоге автомобильные пробки приобрели статус одной из наиболее острых проблем в частности, в Бишкеке.

Автомобиль представляет собой движущийся с достаточно высокой скоростью объект, от правильности управления которым зависит не один десяток человеческих жизней. Безопасность автомобильного движения традиционно находится в ведении правоохранительных органов. Кроме того, автомобиль – сравнительно дорогая вещь, и к тому же очень мобильная, что делает его привлекательным объектом для тайного или даже открытого похищения, сопряженного с насилием. Таким образом, в функции обеспечения безопасности входят контроль за соблюдением дорожного движения, расследование автокатастроф и угонов транспортных средств. Если первые две функции обычно выполняет дорожная полиция (органы ГУББД), то последнюю, как правило, – общая уголовная полиция (милиция).

Еще одна из наиболее актуальных проблем автотранспорта – негативное воздействие на состояние окружающей среды и здоровье населения. Автотранспорт приводит к образованию твердых отходов, загрязнению воздуха и почвы, захлапыванию больших территорий, вибрации, электромагнитным излучениям, отчуждению земель под строительство объектов транспортной инфраструктуры и хранению автотранспортных средств, соответствующим ландшафтным изменениям, загрязнению природных сред, связанному с авариями при транспортировке опасных грузов и т.д. Вот почему нужно стимулировать создание безопасных, экологически чистых и экономичных автомобилей. Для этого надо задействовать все возможности сертификации, стандартизации, других систем установления и контроля требований к автомобилям. Одновременно необходимы экономические механизмы продвижения новых моделей на рынок, создание платежеспособного спроса на них.

Еще одна, остро стоящая на автотранспорте проблема – это транспортная безопасность. Безопасность дорожного движения – это комплексный вопрос, и его успешное решение во многом зависит от скоординированности действий республиканских и территориальных органов исполнительной власти, подразделений ГУББД, предприятий транспортно-дорожного комплекса, образовательных, медицинских учреждений, общественных организаций. Сегодняшний уровень такого взаимодействия не позволяет кардинально изменить положение с аварийностью в стране. Все большее распространение получает сознательное невыполнение требований основного закона автомобилистов – Правил Дорожного движения.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики обобщил данные о количестве зарегистрированных дорожно-транспортных происшествий в республике за истекший год, отчет публикуется на сайте комитета. 56% ДТП, зарегистрированных в Кыргызстане в 2012 году, приходятся на Бишкек и Чуйскую область. В 2012г. на территории республики зарегистрировано 5804 дорожно-транспортных происшествия. Число ДТП за пять лет увеличилось в 1,3 раза. Наибольшая их доля пришлась на г.Бишкек – 30% от общего количества ДТП, и Чуйскую область – 26%. ДТП совершенные по вине водителей, находящихся в состоянии опьянения - 9%. Половина дорожно-транспортных происшествий совершена лицами без водительских прав или не имеющими соответствующей категории.

Воздушный транспорт. С воздушным транспортом связаны совершенно особенные риски. Современное состояние системы обеспечения безопасности на воздушном транспорте как важного элемента национальной безопасности вызывает глубокую тревогу по ряду причин: под угрозой ежедневно находятся жизнь и здоровье десятков миллионов человек; появляются новые виды террористических угроз; учащаются техногенные катастрофы и растут их масштабы; усиливаются тревожные тенденции деградации технического потенциала транспортной системы в целом. Транспортная система в Кыргызстане является объектом новой опасности. В этой связи вопросы обеспечения безопасности на воздушном транспорте приобретают стратегическое значение, что находит свое выражение в Концепции национальной безопасности¹, предполагающей наличие сбалансированной политики

¹ Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики //Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 13 июля 2001 года N 221. ИПС «Токтом»

государства в сфере транспортной безопасности. Кыргызская Республика имеет разветвленную сеть воздушных сообщений с различными странами, что играет существенную роль в укреплении политических, экономических, культурных и иных международных связей.

Функции безопасности на воздушном транспорте в первую очередь связаны с предотвращением провоза на борту воздушного судна взрывчатых веществ и оружия, а также с предотвращением несанкционированного доступа на территорию аэропортов. Кроме того, важную роль имеет идентификация преступников, находящихся в розыске, и предотвращение их попадания на борт самолета (не важно, с оружием или без). В последнее время к ним добавилось патрулирование прилегающих к аэропортам территорий – на предмет обнаружения террористов, засевших в кустах с ручными комплексами ПВО типа «Стингер». Трудно пока судить об эффективности этих мер – к сегодняшнему дню ни один террорист со «Стингером» пойман не был, равно как и не был сбит ни один самолет: угроза эта скорее из разряда гипотетических. Помимо всего прочего, в авиации наибольшее применение нашли сложные компьютеризованные системы управления движением – возможность их взлома представляет собой отдельную угрозу. После событий 11 сентября особое внимание уделяют кадровой работе с летным и наземным составом. Как правило, функции обеспечения безопасности авиатранспорта лежат на службе безопасности аэропорта и правоохранительных органах типа вневедомственной охраны, работающих по контракту с администрацией аэропорта. Надлежащее обеспечение общественной безопасности граждан, полетов воздушных судов и функционирования аэропортов в условиях глобализации и последовательного увеличения перевозок на воздушном транспорте становится вопросом государственного престижа и авторитета страны на международной арене.

Водный транспорт. Общественная безопасность водного транспорта – это в первую очередь безопасность контейнерных перевозок. Как правило, контейнеры пакут в месте отправления и вплоть до прибытия в место назначения их никто не проверяет: хотя они могут пройти через несколько транзитных портов, где могут возникнуть благоприятные условия для незаконного проникновения в них. Здесь безопасность обеспечивают главным образом таможенные органы. Кроме того, в некоторых областях мирового океана в XXI в. продолжает существовать пиратская угроза – более того, в последние годы она несколько не уменьшается, скорее даже наоборот. И еще одна беда, о которой часто забывают: браконьерство (незаконный промысел). Поскольку подобные действия происходят, как правило, в открытом океане, функции безопасности здесь берут на себя пограничная (береговая) охрана и специальные инспекции, наделенные особыми полномочиями.

Наземный (подземный) общественный и грузовой транспорт. К нему относятся железнодорожные, автобусные и грузовые автомобильные перевозки. Здесь также есть свои «любимые» преступления: для общественного транспорта это вандализм, хулиганство и карманные кражи, а для грузового – кража грузов. В принципе это обычная уголовная деятельность, однако специфика транспорта (пересечение административных границ) делает задачи правоохранительных органов совершенно особенными. В связи с этим функции охраны, предотвращения и раскрытия преступлений со стороны государства выполняет экстерриториальная транспортная полиция.

Таким образом, обобщая, можно выделить следующие типичные функции правоохранительных органов на транспорте:

- борьба с нарушениями правил движения;
- борьба за соблюдение стандартов и условий лицензирования;
- борьба с терроризмом;
- борьба с незаконными перевозками предметов и веществ, подлежащих контролю;
- охрана опасных грузов;
- борьба с пиратством и браконьерством в открытом море;
- противодействие насилию, кражам и вандализму;
- борьба с незаконным проникновением.

Опасности терактов и других насильственных действий. Транспортная инфраструктура, особенно дальних видов транспорта, представляет собой весьма привлекательную цель как для террористов, поскольку она собирает в ограниченном пространстве много людей, так и для преступников, так как многие из этих людей имеют при себе значительные ценности.

Между «простой» преступностью и террористическими актами есть одно важное отличие².

Жертва обычного ограбления может рассчитывать на возврат своего имущества, только если правоохранительным органам удастся найти украденное. Поскольку это происходит довольно редко, граждане оказываются вынуждены дополнять государственную защиту от преступников собственными мерами по управлению рисками, в том числе и страхованием.

Напротив, поскольку компенсации пострадавшим от терактов берет на себя государство, страховые компании часто отказываются считать теракты страховыми случаями. Это может быть оговорено как явным образом при заключении страхового договора, так и задним числом (например, после терактов сентября 2001 г.).

Оценка опасностей этой категории страдает от того же эффекта непропорционального их представления в СМИ, что и аварии и катастрофы, но страдает по-разному. СМИ в основном уделяют внимание терактам, в то время как собственно криминальная деятельность вызывает гораздо меньший интерес. Захваты заложников охотно и подробно освещаются СМИ, в то время как вооруженные ограбления автобусов с челноками или перегоняемых автомобилей настолько в порядке вещей, что их освещают только изредка в местной прессе.

Средства обеспечения безопасности отличаются большим разнообразием. Такими «средствами» может оказаться что угодно, начиная от пассивных технических устройств (например, силовых элементов кузова) и заканчивая общественными институтами – правительственными организациями (МЧС) и правовыми концепциями (гражданское законодательство).

В конечном итоге компенсация издержек по обеспечению безопасности будет произведена за счет пассажиров и грузовладельцев (все издержки попадут в выставляемые им цены) или будет скомпенсирована из бюджета (из средств налогоплательщиков), если бюджетные субсидии являются важным источником финансирования в данном виде транспорта. Однако использование страховых механизмов позволяет перераспределить бремя финансирования мер безопасности и тем самым минимизировать издержки всех участников процесса, включая государство.

Итак, существуют две проблемы, подлежащие регулированию: недоинвестирование и обеспечение чужой безопасности. И в том и в другом случае государство не имеет права переносить бремя финансирования на частные компании, поскольку именно в результате государственной политики компании подвергаются повышенному (по сравнению со всем остальным обществом) риску. И в том и в другом случае оптимальным для экономики будет метод регулирования по конечным результатам, когда государство устанавливает для компаний единый для всех (включая транспортные компании) стандарт безопасности и предоставляет им самим решать, как именно этих стандартов достичь.

Таким образом, должна возникнуть своего рода частно-государственная кооперация, в рамках которой государство выделяет средства и экспертов, разрабатывает стандарты, там, где они необходимы, а частные компании внедряют их. Здесь следует особенно предостеречь от излишней унификации: она будет чревата высокими издержками. Каждая компания имеет свой собственный, уникальный бизнес со своими собственными, уникальными рисками. И вряд ли кто-то знает эти риски лучше, чем она сама. Например, известно, что подавляющее большинство терактов происходит в столицах, крупных городах, а также непосредственно в местах конфликтов. Нерационально применять к провинциальным автобусным компаниям те же критерии безопасности, что и к столичным. Уровень риска для первых существенно ниже.

² Терроризм – насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов.

Владельцы транспортных предприятий и объектов обязаны предоставлять беспрепятственные возможности для проведения государством антитеррористических мероприятий на транспорте. Объем и содержание этих обязанностей должны определять исключительно законы прямого действия.

Итак, основной тормоз в повышении безопасности на транспорте (и не только на транспорте) – монополизация государством ряда правоохранных функций. Отсутствие конкурентных механизмов порождает неэффективность, отсутствие инвестиций в технический прогресс и коррупцию. Государственная монополия – основное препятствие на пути развития частного охранного бизнеса. Частные охранники не могут конкурировать с милицией, имея на порядок меньше законных прав, даже на своих частных территориях.

Необходимо сокращение вмешательства государства во внешнюю политику стран и эффективное урегулирование внутренних конфликтов. Без этого частный бизнес будет не в состоянии бороться с угрозой терроризма, сопоставимой по масштабам с военной угрозой. Если у каких-либо отдельных компаний есть существенные интересы в других странах, необходимо предоставить им самим разбираться с соответствующими правительствами. В случае возникновения межгосударственного конфликта убытки всех остальных отраслей намного превысят прибыли этих отдельных компаний.

Крупнейшие террористические акты на транспорте с точки зрения ущерба застрахованной собственности³

Дата	Место	Событие	Ущерб ¹	Пострадало	Погибло
11 сентября 2001 г.	США	Захват и крушение 4 самолетов	19301 ²	2250	3000
26 февраля 1993 г.	США/ Нью-Йорк	Взрыв бомбы в гараже Всемирного торгового центра	737	1000	6
24 июля 2001 г.	Шри-Ланка/ Международный аэропорт Коломбо	3 пассажирских и 8 военных самолетов полностью разрушены. 3 пассажирских самолета сильно пострадали.	398	15	20
21 декабря 1988 г.	Великобритания/ Локерби	Боинг-747 авиакомпании PanAm взорван в полете	138	0	270
12 сентября 1970 г.	Иордания/Зенга	Угнаны и взорваны самолеты Swissair DC-8, TWA B-707 и BOAC VC-10	127	0	0
6 сентября	Египет/Каир	Угнанный Боинг-747 PanAm взорван	111	0	0

¹Ущерб застрахованной собственности в млн долл. США.

²По другим данным – до 75 млрд долл.

Источник: база данных катастроф Sigma.

Использованные источники:

³ Горизонты транспорта. Эффективная транспортная политика. Челябинск. Социум, 2004.– С. 297.

1. Закон КР от 8 июля 1998 года N 89 "О транспорте". Был изменен Законом КР от 1 августа 2003 года N 169, Законом КР от 7 февраля 2005 года N 15, Законом КР от 6 февраля 2006 года N 36. //Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 1998 г., N 12, ст.498; "Эркин Тоо" от 17 июля 1998 года N 93-94; "Нормативные акты Кыргызской Республики" 1998 год N 15.
2. Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики //Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 13 июля 2001 года N 221. ИПС «Токтом»
3. Горизонты транспорта. Эффективная транспортная политика. Челябинск. Социум, 2004.
4. Епизаров В.А. Транспортное право: Учебное пособие. –М.: Юридическая литература, 1999.
5. Залесский В.В. Транспортные договоры: Учебно-практическое пособие. –М., 2001.
6. Савин В.И. Перевозки грузов автомобильным транспортом. –М. 2002.