

УДК 347.82.01:351.814.2

## ДЕФИНИЦИЯ «ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»

А.Ю. ПИДЖАКОВ, М.Ю. ЛЕБЕДЕВА

Понятие «безопасность» рассматривается как объект правового регулирования. Рассматриваются понятие и сущность транспортной безопасности. Исследуются позиции ученых и специалистов-практиков в вопросе о применении в законодательстве различных понятий безопасности, средств и мер обеспечения транспортной безопасности России. Рассматривается современная законодательная база, регламентирующая транспортную безопасность.

**Ключевые слова:** авиационная безопасность, транспортная безопасность, безопасность на транспорте, безопасность объектов транспортной инфраструктуры, безопасность судоходства, мореплавания, полетов воздушных судов, дорожного движения, перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа, эксплуатации транспорта, концепция безопасности.

Термин «транспортная безопасность» впервые был введен в нормативный правовой акт постановлением Правительства РФ от 11 июня 2004 г. № 274 «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации» (подп. «3» п. 3). Новый термин распространял видовой термин «авиационная безопасность» на все виды транспорта, придавая ему родовое значение.

Понятие «авиационная безопасность» закреплено в ст. 83 Воздушного кодекса РФ: «авиационная безопасность – состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации», «незаконное вмешательство в деятельность в области авиации – противоправные действия (бездействие), угрожающие безопасной деятельности в области авиации, повлекшие за собой несчастные случаи с людьми, материальный ущерб, захват или угон воздушного судна либо создавшие угрозу наступления таких последствий».

До указанного нормативного акта использовалось понятие «безопасность на транспорте», которое понималось иначе. Например, Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», содержал термин «безопасность на транспорте» (ст. 12) и включал все виды безопасности: эксплуатацию транспорта, пожарную безопасность, промышленную безопасность и т.п. (в 1992 г. еще не было понятия «угроза терроризма»).

Применительно к вопросам безопасности на транспорте используются три понятия: безопасность движения; безопасность эксплуатации; безопасность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (транспортная безопасность). Соответственно, новое понятие «транспортная безопасность» имеет иное содержание, чем безопасность движения и эксплуатации транспорта.

В Постановлении Правительства РФ от 11 июля 2004 г. № 274 возобладала «угроза терроризма», и термин видовой «авиационная безопасность» был распространен на весь транспорт. Новый термин, не сформулированный в определении, был включен во многие нормативные правовые акты Минтранса России, которые получили неоднозначное толкование.

Группа авторов Института законодательства и нормативно-правовых разработок во главе с С.С. Сулакшиным, являющаяся непосредственными авторами Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России, предложила «концептуальные меры, представляющие собой единую систему обеспечения безопасности на транспорте со стороны государства...»<sup>1</sup>. Обращает на себя внимание сочетание двух имеющих совершенно разное значение терминов: «транспортная безопасность» и «безопасность на транспорте». Свое понимание этого термина авторы<sup>2</sup> выразили в формулировке: «...транспортная безопасность – это такое состояние национальных транспортных систем, которое обеспечено организационно-техническими, финансовыми

<sup>1</sup> Сулакшин С.С. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности. - М.: Научный эксперт, 2004.

<sup>2</sup> Там же.

ми, нормативно-правовыми мерами и позволяет максимально предотвратить аварийность и незаконное вмешательство в их деятельность», то есть в виду имеется эксплуатация транспорта и его охрана от преступных действий (в том числе терроризма).

Транспортная безопасность упомянутыми авторами подразделяется на три вида: «технологическую безопасность», «антитеррористическую безопасность» и «организационно-структурную готовность как способность предотвращать, прогнозировать, профилактировать и минимизировать последствия». Под организационно-структурной безопасностью следует понимать механизм государственного управления. При этом авторы почему-то прибегли к английской терминологии: безопасность движения и эксплуатации транспорта – safety, безопасность от актов незаконного вмешательства – security, хотя слово «безопасность» имеет древнеславянское происхождение. Совершенно непонятно, для чего понадобилось импортировать английские термины.

Говоря о предыстории вопроса, следует отметить, что анализ нормативных правовых актов России по железнодорожному транспорту до 1917 г. показал, что в них употреблялся термин «безопасность движения на железных дорогах». В период с 1917 г. по настоящее время в законодательстве СССР и России закреплены следующие термины в области транспорта: безопасность полетов воздушных судов, безопасность движения поездов, безопасность плавания водного транспорта, безопасность дорожного движения (автомобилотранспорта). Последний термин получил признание в 1971 г. после того, как по предложению Госавтоинспекции был одобрен Комитетом научно-технической терминологии Академии наук СССР (в начале 1990-х гг. этот орган свернул свою деятельность, а жаль, следовало бы его реанимировать).

В 2005 г. был опубликован проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России. Проект концепции содержал те же положения<sup>2</sup>. Четко сформулированного определения термина «транспортная безопасность» в нем не дано.

Непонятное наименование термина «транспортная безопасность», изложенное в проекте Концепции, вызвало озабоченность у опытных специалистов в области безопасности и юристов-транспортников.

В своей статье Г.Х. Гудема и Ю.В. Степаненко констатируют о введении «в нормативный оборот заведомо многозначительного понятия без раскрытия его сущности» (речь идет о термине «транспортная безопасность») и попытке «придать этому обобщающему термину юридическое значение». Далее авторы пишут: «Становится очевидной необходимость воздерживаться от использования в других нормативных правовых актах термина «транспортная безопасность» до разъяснения его сущности непосредственно в законе...на наш взгляд, следует активизировать научное обсуждение и доктринальное толкование этого понятия, с тем чтобы нормативное закрепление получила квинтэссенция общепризнанных теоретических воззрений»<sup>3</sup>.

Во втором номере журнала «Транспортная безопасность» за 2005 г. была опубликована статья Б.Н. Дудышкина «К вопросу о понятии термина «транспортная безопасность», ставшая откликом на статью «Понятие и содержание транспортной безопасности», о которой мы писали выше. В этом же номере журнала была помещена статья авторов проекта Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности С.С. Сулакшина и А.В. Жуковой, которые энергично отстаивают свое понимание спорного термина, ссылаясь на упоминание этой «юридической категории» в Постановлении № 274 от 11 июня 2004 г. Авторы концепции твердо придерживаются в этом вопросе формулировки, что транспортная безопасность – это сочетание защищенности не только от «незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса», но и угроз «техногенного, природного и социального происхождения», то есть эксплуатации транспорта и терроризма. Совершенно справедливо указывая на «несистемный подход к вопросу транспортной безопасности» и необходимость «прийти к единообразному пониманию

<sup>3</sup> Пиджаков А.Ю., Лебедева М.Ю. Современные проблемы транспортного права: монография. - СПб.: ГАСУ, 2013.

транспортной безопасности с тем, чтобы исключить синхронное использование в законодательстве внешне схожих понятий, таких как «безопасность на транспорте», «безопасность транспортного комплекса» и т.п.), авторы концепции почему-то не заметили полного тождества терминов «авиационная безопасность» и «транспортная безопасность». Авторы концепции, называя Закон «О безопасности» 1992 г. «явно устаревшим», оставили без внимания заложенный в ст. 12 этого Закона термин «безопасность на транспорте».

Действующим Федеральным законодательством предусматривается достаточно много видов безопасности. Например, только в Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» содержатся правовые нормы об одиннадцати видах безопасности.

Виды безопасности можно классифицировать по различным основаниям. Одна группа может быть объединена в зависимости от масштаба, объема безопасности (коллективная, международная, глобальная, региональная, собственная, территориальная и др.).

Другие виды безопасности содержат в своем названии общее указание на защищаемый объект или сферу (национальная, государственная, общественная, личная, экологическая, информационная, экономическая безопасность).

В третью группу входят виды безопасности, отражающие степень защищенности конкретных объектов и предметов и (или) их способность противостоять внешним и внутренним разрушающим воздействиям (безопасность гидротехнических сооружений, аэродромов и аэропортов, пищевых продуктов, лекарственных средств, зданий, жилища, музейных предметов и коллекций и т.д.).

Отдельную группу составляют виды безопасности, характеризующие состояние защищенности определенных технологических процессов и видов деятельности (безопасность судоходства, мореплавания, полетов воздушных судов, дорожного движения, перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа, эксплуатации транспорта и др.).

Такая классификация необходима постольку, поскольку категория «безопасность» не абсолютна, а относительна и приобретает смысловое значение только в связи с конкретными объектами или сферой жизнедеятельности человека и окружающего мира.

Виды безопасности также можно подразделить в зависимости от источников опасности, характера угроз (безопасность от угроз природного, антропогенного, техногенного, социального характера).

Следует отметить, что в академической среде вопросы нормативного обеспечения транспортной безопасности активно обсуждаются, начиная с 1990-х гг. Многие теоретические вопросы не решены до настоящего времени. Однако в ходе этой дискуссии формировался понятийно-категориальный аппарат, который впоследствии составил основу концепции Федерального закона «О транспортной безопасности» и закреплен в его нормах. К моменту его принятия на доктринальном уровне были закреплены важные понятия, связанные с безопасностью в сфере транспорта и транспортной деятельности: «авиационная безопасность», «безопасность дорожного движения», «безопасность судоходства» и т.п. Они образовали своеобразную «критическую массу» юридических понятий и терминов, позволившую выйти на более высокий уровень обобщения. Поэтому закон, с одной стороны, интегрировал в себе то, что уже оформилось к моменту его принятия, с другой, – ввел в юридический лексикон и нормативно закрепил качественно новую правовую категорию – «транспортная безопасность».

«Транспортная безопасность – состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства». Разъясняется, что такое «акт незаконного вмешательства» - это «противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий» (п. 10 ст. 1 и п. 1 ст. 1 Закона).

Напомним, что все эти признаки содержались в видовом термине «авиационная безопасность», закрепленном в Воздушном кодексе.

Краткий анализ законодательства, регулирующего вопросы обеспечения безопасности в области транспорта, показывает, что в нем в основном используются три сложных термина:

- обеспечение безопасности на транспорте;
- обеспечение безопасности эксплуатации транспорта;
- обеспечение безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (транспортная безопасность).

Два последних термина обозначают виды угроз в работе транспорта.

Итак, с принятием ФЗ «О транспортной безопасности» можно констатировать, что транспортная безопасность обретает содержательные границы в качестве самостоятельного правового института. Однако место его в системе иных институтов безопасности пока еще до конца не определено. Понятие «безопасность» как объект правового регулирования в настоящее время определено Законом Российской Федерации «О безопасности».

Производными от него выступают различные, более узкие по своему содержанию, виды безопасности. Так, развитие системы российского законодательства, помимо транспортной безопасности, позволяет сейчас выделять «экологическую безопасность», «биологическую безопасность», «химическую безопасность», «ядерную безопасность», «информационную безопасность», «техногенную безопасность», «термическую безопасность», «пожарную безопасность», «промышленную безопасность», «безопасность продукции» и другие разновидности.

Транспортная безопасность, таким образом, оказывается в определенном логическом ряду. В свою очередь, как более широкое понятие она включает в себя отмеченные выше «авиационную безопасность», «безопасность дорожного движения», «безопасность судоходства», «безопасность полетов» и другие подвиды (роды) безопасности, связанные с транспортной деятельностью. Все обозначенные выше понятия носят правовой характер, их круг постоянно расширяется, и границы этого круга мы пока не можем определить. Это представляет серьезную научную проблему, поскольку возникает риск оказаться в определенном теоретическом тупике. Виды безопасности необходимо систематизировать, используя обобщающий критерий.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Пиджаков А.Ю., Лебедева М.Ю. Современные проблемы транспортного права: монография. - СПб., ГАСУ, 2013.
2. Пиджаков А.Ю., Лебедева М.Ю., Михеев В.Л. Нормативно-правовое регулирование транспортной безопасности в Российской Федерации // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2011. - № 170 (8).
3. Лебедева М.Ю., Пиджаков А.Ю. Государственное регулирование в области авиационной безопасности: недостатки и пути совершенствования // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2009. - № 144.

## THE DEFINITION OF «TRANSPORT SAFETY»

Pidzakov A.J., Lebedeva M.J.

The concept of "security" is observed as an object of legal regulation. The definition and essence of transport security are observed in this memoir. The position of scientists and practitioners in the matter of the legislation application of various security concepts, tools and measures to ensure traffic safety in Russia are observed in this article. The current legislative bases governing the transport security is also observed in this memoir.

**Key words:** aviation security, transport security, security at transport, the safety of objects of transport infrastructure, safety of navigation, shipping, aircraft, road traffic, transportation of passengers, baggage, cargo, transport operation, the concept of security.

## Сведения об авторах

**Лебедева Марина Юрьевна**, окончила Ленинградский государственный университет (1983), кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой транспортного права Санкт-Петербургского

университета гражданской авиации, эксперт ЕС по проблемам гражданской авиации, автор более 120 научных работ, область научных интересов - правовые проблемы воздушного транспорта.

**Пиджаков Александр Юрьевич**, 1955 г.р., окончил Ленинградский государственный университет (1980), Академию гражданской авиации (2000), доктор исторических наук, доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права Санкт-Петербургского университета гражданской авиации, автор более 320 научных работ, область научных интересов - историко-правовые и международные проблемы гражданской авиации.