

УДК 347.763 (47)+(57)

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СТРАН СНГ

Ильясова Г.А.*Карагандинский государственный университет им. академика Е.А.Букетова,
Караганда, e-mail: G.Iliasova@mail.ru*

Проведен сравнительно-правовой анализ законодательств Республики Казахстан и стран СНГ (Россия, Украина, Беларусь) в области обеспечения безопасности на транспорте: законы о национальной безопасности, о транспорте, об отдельных видах транспорта, подзаконные нормативно-правовые акты, международные конвенции (соглашения) в сфере обеспечения безопасности на транспорте, ратифицированные Республикой Казахстан, Модельный Закон СНГ «О безопасности на транспорте». Анализ законодательства показывает, что в странах СНГ действуют законы о транспорте, в которых частично регламентированы вопросы обеспечения безопасности на транспорте. В этой связи возникает необходимость систематизации действующего законодательства и принятия единого нормативного правового акта, регулирующего отношения в сфере обеспечения безопасности на транспорте.

Ключевые слова: законодательство, безопасность на транспорте, угроза безопасности, СНГ.

THE LEGAL ASPECTS OF SAFETY PROVIDING ON TRANSPORT: COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF THE CIS COUNTRIES LEGISLATION

Ilyasova G.A.*The academician Y.A.Buketov Karaganda state university, Karaganda, e-mail: G.Iliasova@mail.ru*

The comparative and legal analysis of legislations of the Republic of Kazakhstan and CIS countries (Russia, Ukraine, Belarus) in the sphere of safety on transport is carried out: laws about national security, about transport, about separate means of transport, subordinate legislation, the international conventions (agreements) in the safety sphere on the transport, confirmed by the Republic of Kazakhstan, the Model Law of the CIS «About safety on transport». The analysis of the legislation shows that in CIS countries laws about transport in which safety questions on transport are partially regulated work. In this regard there is a need of systematization of the current legislation and adoption of the uniform regulatory legal act settling the relations in the sphere of safety on transport.

Keywords: the legislation, safety on transport, threat of safety, the CIS.

В условиях Таможенного союза, интеграции в международную транспортную систему, вопросы обеспечения безопасности на транспорте приобретают особое значение. В соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан транспорт является источником повышенной опасности. Поэтому особым приоритетом должно быть обеспечение безопасности граждан, предотвращение угрозы здоровью и жизни человека.

Целью исследования является проведение сравнительного анализа национально-го законодательства стран СНГ (Казахстан, Россия, Украина, Беларусь) в области обеспечения безопасности на транспорте в целях совершенствования и гармонизации национального транспортного законодательства.

Материал и методы исследования. В ходе исследования использован метод сравнительно-правового анализа национально-го транспортного законодательства Республики Казахстан с законодательством некоторых стран СНГ, который позволил выявить недостатки действующего националь-

ного законодательства и на этой основе разработать предложения по совершенствованию правовой основы обеспечения безопасности на транспорте в Республике Казахстан.

Транспортная безопасность является составной частью национальной безопасности страны и в соответствии с Законом РК от 21 декабря 1995 г. № 2710 «О национальной безопасности Республики Казахстан» относится к экономической безопасности. Экономическая безопасность включает транспортную безопасность, предусматривающую состояние защищенности транспортной отрасли экономики от реальных и потенциальных угроз, при котором государство способно обеспечить создание условий для удовлетворения потребностей экономики и населения в перевозках автомобильным, железнодорожным, воздушным, морским и речным видами транспорта и связанных с ними услугами, формирование и развитие транспортной инфраструктуры, а также устойчивое развитие и обеспечение конкурентоспособности транзитного потенциала (п.п. 4 ч.1 ст. 22).

Закон РК от 21 сентября 1994 года №156 «О транспорте в Республике Казахстан» устанавливает общеправовые основы обеспечения безопасности на транспорте, однако в законе не регламентировано понятие термина «безопасность на транспорте», не раскрывается содержание угроз безопасности, не определены основные задачи и принципы обеспечения транспортной безопасности [2].

В ст. 30 Закона РК от 8 декабря 2001 года № 266 «О железнодорожном транспорте» дается определение понятия «безопасности в сфере железнодорожного транспорта» - это комплекс организационных и технических мероприятий, направленных на защиту жизни и здоровья человека, охрану окружающей среды, создание условий безаварийной работы участников перевозочного процесса, содержание в исправности магистральной железнодорожной сети, подвижного состава железнодорожных путей, сооружений, оборудования, механизмов и приспособлений, а также устранение последствий возможных аварий.

Требования по безопасности к участникам перевозочного процесса и вспомогательным службам железнодорожного транспорта устанавливаются Правилами безопасности на железнодорожном транспорте от 21 сентября 2007 года № 825.

Требования к безопасности перевозок грузов, пассажиров, багажа, грузобагажа и почтовых отправлений регламентированы Техническим регламентом от 4 августа 2010 года № 792.

Закон РК от 4 июля 2003 года № 476 «Об автомобильном транспорте» устанавливает общие требования безопасности в сфере автомобильного транспорта, в том числе требования, предъявляемые к перевозчикам и автотранспортным средствам в части обеспечения безопасности перевозок (глава 2-2).

На воздушном транспорте правоотношения по обеспечению безопасности регулируется Законом РК от 15 июля 2010 года № 339-IV «Об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации». Закон различает два понятия безопасности на воздушном транспорте: авиационная безопасность – безопасная деятельность авиации, обеспечиваемая предупреждением и предотвращением актов незаконного вмешательства в ее деятельность; безопасность полета - комплекс мер, обеспечивающих безопасное проведение полетов, при котором риск причинения вреда жизни или здоровью людей или нанесения ущерба имуществу снижен до приемлемого уровня и поддерживается на этом

либо более низком уровне посредством непрерывного процесса выявления источников опасности и контроля факторов риска.

Порядок организации системы управления безопасностью полетов определяется «Типовой инструкцией по управлению безопасностью полетов эксплуатантов гражданских воздушных судов» от 28 марта 2011 года № 173.

В Законе РК от 17 января 2002 года № 284 «О торговом мореплавании» понятие «безопасности торгового мореплавания» определяется аналогично понятию «безопасности в сфере железнодорожного транспорта» (ст. 8-1; 8-2).

Закон РК от 6 июля 2004 года № 574 «О внутреннем водном транспорте» устанавливает общие положения безопасности судоходства (глава 4), которые указывают требования обеспечения безопасности при производстве (строительстве, ремонте, реконструкции); при эксплуатации судов внутреннего водного транспорта.

Особое место занимают международные конвенции (соглашения) в сфере обеспечения безопасности на транспорте, ратифицированные Республикой Казахстан. Среди них Конвенция ООН о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 года). Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий настоящую Конвенцию. В области обеспечения безопасности дорожного движения Конвенция ООН о дорожном движении, Конвенция ООН о дорожных знаках и сигналах, принятые 8 ноября 1968 года в г. Вене.

Таким образом, несмотря на наличие законодательства, способствующие повышать уровень транспортной безопасности, отсутствует базовый нормативно-правовой акт, устанавливающий общеправовые основы обеспечения безопасности на транспорте в Республике Казахстан. Нормативно-правовая база не систематизирована и в ней вопросы обеспечения транспортной безопасности регламентированы недостаточно.

В Российской Федерации 3 мая 2006 года Министерством транспорта была разработана Государственная концепция обеспечения транспортной безопасности России, которая является основным (исходным) государственным доктринальным документом, определяющим содержание государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности. Термин «транспортная безопасность» впервые получил юридическое закрепление после принятия Федерального закона № 16-ФЗ «О транспортной

безопасности» [5]. Во исполнение ФЗ-16 приказами Министра транспорта России №№ 40, 41, 42, 43 были введены требования для субъектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств по обеспечению транспортной безопасности (по видам транспорта) [7]. Однако, в Федеральном законе «О транспортной безопасности» понятие «транспортная безопасность» дается в более узком смысле, т.е. ограничивается защитой объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства, в том числе от террористического акта [8]. Не учтены такие важные факторы, которые обеспечивают безопасность для общества при пользовании транспортными услугами: техническая исправность транспортных средств, соответствие современным техническим требованиям транспортной инфраструктуры, безопасность эксплуатации транспортных средств (человеческие факторы), создание условия комфортности для пассажиров при осуществлении перевозки в целях снижения риска причинения вреда жизни или здоровью граждан, и т.д.

В.П. Войтенко справедливо отмечает, что «транспортная безопасность – понятие комплексное и определять его нужно, исходя из видов угроз нормальному функционированию транспортного комплекса. Определение должно быть управленчески функциональным и системообразующим для всей системы безопасности транспортной отрасли [1].

Традиционно выделяется три крупные группы угроз безопасности, в том числе и транспортной. К таким группам относятся угрозы природного и техногенного характера, а также социального характера, к которой и относится террористическая угроза (Статья 8 Модельного Закона СНГ «О безопасности на транспорте» №29-9 от 31 октября 2007 года).

«В зависимости от вида транспорта варьируется и соотношение различных видов угроз в их общем объеме. Самая распространенная угроза – техногенная. По причине технических неисправностей и неполадок происходит до 64% различных инцидентов и катастроф. Из-за природных стихий и катаклизмов случается около 32% происшествий на транспорте. А человеческий фактор – террористическая угроза транспортной безопасности – в общем объеме угроз составляет лишь порядка 4%» [1].

В Федеральном законе «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» дается более широкое определение «обеспечению безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта» - это система экономических, организа-

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

В Украине специализированного закона в области безопасности на транспорте на сегодняшний день не принят. В Законе Украины «О транспорте» от 10 ноября 1994 года №232/94-ВР безопасности на транспорте посвящена одна статья (статья 16), однако Закон не определяет понятие транспортной безопасности, устанавливает обязанность и ответственность субъектов по обеспечению безопасности, вопросы осуществления контроля и надзора за обеспечением безопасности движения транспортных средств [3].

Закон Украины «О железнодорожном транспорте» от 4 июля 1996 года № 273/96-ВР содержит раздел «Безопасность движения, охрана грузов и объектов на железнодорожном транспорте, организация его работы в условиях чрезвычайных обстоятельствах» и разъясняет безопасность движения поездов как комплекс организационных и технических мероприятий, направленных на обеспечение безаварийной работы и содержание в постоянной исправности железнодорожных сооружений, путей, подвижного состава, оборудования, механизмов и устройств.

В Республике Беларусь законодательство в области безопасности на транспорте находится в стадии формирования, но тем не менее понятие безопасности на транспорте более подробно и шире регламентированы транспортным законодательством. Статья 1 Закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. №140-3 «Об основах транспортной деятельности» определяет понятие «безопасности на транспортной деятельности» - это состояние транспортной деятельности, при котором обеспечена минимальная вероятность возникновения опасности для жизни, здоровья и имущества граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – физические лица), имущества юридических лиц Республики Беларусь, иностранных и международных юридических лиц (организаций, не являющихся юридическими лицами), Республики Беларусь, ее административно-территориальных единиц, иностранных государств, а также для окружающей среды [4].

Согласно ст. 24 Закона Республики Беларусь от 6 января 1999 г. № 237-З «О железнодорожном транспорте» под безопасностью движения и эксплуатации транспортных средств на железнодорожном транспорте понимаются состояние защищенности процесса движения транспортных средств, состояние самих транспортных средств и коммуникаций железнодорожного транспорта, при которых отсутствует недопустимый риск возникновения транспортных происшествий и их последствий, влекущих за собой причинение вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, имуществу юридических и физических лиц.

По мнению ученого Л.А. Полещук, отдельные вопросы безопасности при осуществлении транспортной деятельности воздушным, железнодорожным, автомобильным, морским, речным видами транспорта регламентированы указами Президента Республики Беларусь, кодексами, законами Республики Беларусь и постановлениями государственных органов, правовые нормы которых имеют неодинаковую юридическую силу [6].

Анализируя транспортное законодательство стран СНГ можно сделать вывод о том, что специализированных законов в области безопасности на транспорте на сегодняшний день не принят ни в одном государстве-участнике СНГ, кроме России. В некоторых государствах СНГ действуют законы о транспорте, в которых частично регламентированы вопросы обеспечения безопасности на транспорте.

С учетом вышеизложенного, следует отметить о необходимости систематизации действующего национального законодательства Республики Казахстан в сфере обеспечения транспортной безопасности и в связи с этим предлагается:

1. Разработать Концепцию обеспечения транспортной безопасности, которая является основным доктринальным документом, определяющим государственную по-

литику в области обеспечения транспортной безопасности.

2. Разработать проект Закона Республики Казахстан «О безопасности на транспорте». В Законе должны быть закреплены правовые основы государственной системы транспортной безопасности, понятийный аппарат.

3. Проводить гармонизацию законодательства в области обеспечения безопасности на транспорте с требованиями международных договоров с учетом государственных интересов.

Список литературы

1. Войтенко В.П. Совершенствование законодательства в сфере транспортной безопасности // Транспортная безопасность и технологии. – 2010. – № 1. – С. 22-25.
2. Закон Республики Казахстан «О транспорте в Республике Казахстан» от 21 сентября 1994 года № 156 // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1994. – № 15. – Ст. 201.
3. Закон Украины «О транспорте» от 10 ноября 1994 года №232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 51. – Ст. 446.
4. Закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. №140-З «Об основах транспортной деятельности» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 20.03.2001. – № 2/672.
5. Морозов В.В. Транспортная безопасность: вопросы юридической регламентации. – URL: <http://www.km.ru> (дата обращения: 16.11.13).
6. Полещук Л.А. Проблемы правовой регламентации безопасности транспортной деятельности в Республике Беларусь // Управление в социальных и экономических системах: материалы XIX межд. научно-практ. конф. (Минск, 18 мая 2010 г.) – Минск: Изд-во МИУ, 2010. – С. 198-199.
7. Приказы Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 40, 41, 42, 43 «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: воздушного; морского и речного транспорта»; автомобильного транспорта и дорожного хозяйства; железнодорожного транспорта» // СПС «Консультант-Плюс».
8. Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // СПС «Консультант-Плюс».