

18.11.1993 року № 3623-XII // ВВР Україні. – 1993. – № 48. – Ст. 455. **3.** Про вибори народних депутатів України: Закон України від 24.09.1997 року № 541/ 97-ВР// ВВР Україні. – 1997. – № 43. – Ст. 280. **4.** Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18.10.2001 року № 2766-III // ВВР Україні. – 2002. – № 9. – Ст. 69. **5.** Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25.03.2004 року № 1665-IV // ВВР Україні. – 2004. - № 27-28. - Ст. 366. **6.** Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»: Закон України від 7.07.2005 року № 2777-IV// ВВР Україні. – 2005. – № 38-39. – Ст. 449.

**И. О. оглу КУЛИЕВ  
С. Х. кызы МУРШУДОВА**

## ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ТЕРМИНА «БЕЗОПАСНОСТЬ»

*Раскрывается понятие безопасности, транспортной безопасности, авиационной безопасности и безопасности полетов. Проводится сравнение законодательства Азербайджанской Республики и Российской Федерации в этой сфере.*

*The article covers the concept of safety, transport safety, aviation safety. There is a comparison of the legislation of the Azerbaijan Republic and the Russian Federation in the article.*

В преамбуле Конституции Азербайджанской Республики говорится: «Народ Азербайджана, продолжая многовековые традиции своей государственности, руководствуясь принципами Конституционного Акта «О Государственной независимости Азербайджанской Республики», желая утверждения благополучие всех и каждого, желая учреждения справедливости, свободы и безопасности, осознавая свою ответственность перед прошлым, нынешним и будущим поколениями, используя свое суверенное право, торжественно заявляет о следующих своих намерениях...»<sup>1</sup>.

Что же мы понимаем под термином «безопасность»? Понятие безопасности в научной литературе трактуется неоднозначно. Единого подхода к определению этой категории до сих пор нет.

В древности термин «безопасность», употребляемый Платоном, трактовался как отсутствие опасности или зла для человека. «В средние века, как отмечает С. Васильев в своей статье «Новые подходы к понятию безопасности России», согласно словарю Робера, под безопасностью понимали спокойное состояние духа человека, считавшего себя защищенным от любой опасности. 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). Именно в этот период предпринимались первые попытки теоретиче-

---

© КУЛИЕВ Ибрагим Орудж оглу – доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой Национальной Академии Авиации

© Муриудова Самира Хошибат кызы – докторант Национальной Академии Авиации

ской разработки этого понятия. Наиболее интересной представляется версия, предложенная 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 безопасность».

Р.В. Четвертаков отмечает зарождение понятия безопасности как состояния защищенности после XV века (так называемое «ордынское нашествие»). В это время в России, как он указывает, «развеялись представления об опасности как о преходящей угрозе: опасность теперь могла восприниматься как постоянная угроза, которой если и нет, то она может быть»<sup>2</sup>.

В «Толковом словаре живого великорусского языка» В.И.Даля безопасность определяется как «отсутствие опасности, сохранность, надёжность»<sup>3</sup>.

С конца 1990-х годов начал развиваться деятельностный подход (в отличие от подхода «стационарного»: безопасность есть состояние). Этот подход описан Г.В.Иващенко: «...Безопасность есть условия существования субъекта, контролируемые им...»<sup>4</sup>.

Существует много видов безопасности, но нас главным образом интересует безопасность воздушного транспорта. В научной литературе имеется несколько терминов, характеризующих безопасность: транспортная безопасность, безопасность на транспорте, безопасность транспорта и т.д. Наибольшую популярность и законодательное закрепление в российской науке получило понятие «транспортная безопасность». Однако И.Г.Кокорев в своей статье дает этому термину свое толкование: «...Необходимо в дальнейшем четко отделять транспортную безопасность как антитеррористическую составляющую от иных аспектов обеспечения транспортной деятельности, связанных со словом безопасность (безопасности движения, полетов и т.д. как технико-технологической составляющей, защищенности от общекриминальных действий, природных катаклизмов), а вместе их определить, например, термином «безопасность на транспорте» или безопасность транспорта»<sup>5</sup>.

В российском законодательстве термин «транспортная безопасность» получил нормативное закрепление 11 июня 2004 г. постановлением Правительства РФ «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации». После подписания 9 февраля 2007г. Президентом Российской Федерации Федерального закона «О транспортной безопасности» он впервые получил юридическое закрепление<sup>6</sup>.

В этом законе транспортная безопасность определяется как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

К сожалению, такое раскрытие понятия транспортной безопасности не полностью отражает его суть. И мы полностью согласны с мнением некоторых авторов (С.С.Сулакшин, Ю.П.Козлов, М.В.Вилисов, А.В.Жукова, А.Н.Тимченко, А.С.Сулакшина, Е.А.Хрусталева), что такая формулировка является неполной, так как не раскрывает понятие транспортной безопасности. «Дефиниция содержит лишь одну угрозу состоянию защищенности – акты незаконного вмешательства, игнорируя технологические и природные угрозы». Авторами предлагается обозначить меры и средства, которыми будет достигнуто это состояние защищенности<sup>7</sup>.

Весьма интересна точка зрения А.А.Чеботаева на понятие «транспортной безвредности», а целевым ориентиром транспортной безопасности движения и полетов предлагается считать уменьшение количества транспортных происшествий<sup>8</sup>.

П.Г.Белов пишет: «Безопасность транспортная – свойство человекомашинной системы сохранять при функционировании такие состояния, при которых с высокой вероятностью исключаются техногенные процессы, а ущерб от неизбежных энергетических и вредных материальных выбросов не превышает допустимого уровня». Под системой обеспечения транспортной безопасности автор предлагает понимать «совокупность взаимосвязанных нормативно-распорядительных документов, организационно-технических и иных мероприятий, а также соответствующих им сил и средств, предназначенных для предупреждения и снижения тех побочных издержек, которые обусловлены реально существующими на транспорте опасностями»<sup>9</sup>.

Концепция транспортной безопасности РФ таким образом раскрывает сущность термина «транспортная безопасность»: система предупреждения, противодействия и пресечения преступлений, включая терроризм, в транспортной сфере; система предупреждения на транспорте чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера; система недопущения либо минимизации материального и морального ущерба на транспорте от преступлений и чрезвычайных происшествий; система, направленная на повышение экологической безопасности перевозок, экологической устойчивости транспортной системы; система реализации целей национальной безопасности в транспортном комплексе в целом.

В целом понятие транспортной безопасности трактуется в концепции как предупреждение терроризма на транспорте, т.е. носит антитеррористический характер<sup>10</sup>. Применительно к транспортному контексту до сих пор не ясно, как же понимает азербайджанский законодатель категорию «транспортная безопасность» или «безопасность на транспорте».

Упоминание о ней есть в статье 22 Закона Азербайджанской Республики «О транспорте» 1999 г. Эта статья посвящена обеспечению безопасности и экологических требований на транспорте. Однако ни в данном законе, ни в каких-либо иных действующих нормативных правовых актах нет самого определения транспортной безопасности<sup>11</sup>. Закон Азербайджанской Республики «Об авиации» 2005г. предлагает свое понятие о безопасности. IX глава закона полностью посвящена безопасности полетов и авиационной безопасности<sup>12</sup>. Статья 1.0.3. Авиационная безопасность – комплекс мер, а также материальные и человеческие ресурсы, предназначенные для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства<sup>13</sup>.

Это определение было заимствовано азербайджанским законодателем из Приложения 17 к Конвенции о международной гражданской авиации – «Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства». Однако законодатель не раскрывает, из чего состоит и что представляет собой комплекс мер, а также человеческие и материальные ресурсы; не ясно, что представляет собой «защита гражданской авиации». Такое определение не в полной мере отражает суть понятия авиационной безопасности. Здесь используется односторонний подход к авиационной безопасности, акцент сделан на антитеррористической угрозе безопасности<sup>14</sup>.

Статья 1.0.25. Безопасность полетов – выполнение полетов без авиационных происшествий и инцидентов, без причинения вреда жизни, здоровью и имуществу человека, и в целом, без причинения каких-либо неудобств<sup>15</sup>.

Как мы видим, наряду с понятием авиационной безопасности в нормативной правовой сфере используется и такое понятие, как «безопасность полета». Возни-

кает вопрос: тождественны ли эти понятия, а если различаются, то чем? Какой из этих терминов представляет техническую сторону безопасности? Очевидно, что нормативно-правовую базу следует привести к единообразному употреблению терминов, предварительно разъяснив, что понимать под каждым из них.

Очевиден несистемный подход к вопросу о транспортной безопасности. Не устранены коллизии и противоречия в транспортном законодательстве. Воздушный кодекс Азербайджанской Республики не содержит каких-либо статей, посвященных авиационной безопасности или безопасности полетов. Статья 10 Воздушного кодекса АР посвящена государственному надзору за безопасностью использования гражданской авиации<sup>16</sup>.

Необходимо точно сформулировать понятия безопасности, ибо только определенность смыслового значения употребляемых терминов позволяет избежать неясности доказываемого тезиса.

Проблема обеспечения безопасности воздушного транспорта стала в последнее время очень актуальной в связи с участившимися по всему миру попытками нарушить эту безопасность. Вследствие этого возникает необходимость в принятии срочных законодательных мер по защите пассажиров, персонала, транспортных средств, а также всех объектов транспортной инфраструктуры от всех видов опасности, включая акты незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. «Международная и отечественная гражданская авиация гораздо раньше, чем другие виды транспорта столкнулась с незаконным вмешательством в свою деятельность, неся при этом значительные потери человеческих жизней и авиационной техники, что привело к созданию соответствующей системы защиты». Как указывает А.Г. Зарипов, основным документом, регламентирующим деятельность государств в области авиационной безопасности, является Приложение 17 к Конвенции о международной гражданской авиации. В нем предлагается такое определение безопасности: «Безопасность – комплекс мер, а также материальные и человеческие ресурсы, предназначенные для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства»<sup>17</sup>.

При определении транспортной безопасности учитываются все виды угроз: техногенного (64%), природного (32%) и социального характера (4%). Законодательно необходимо обеспечить защиту от всех видов угроз в комплексе.

Ю.П.Козлов отмечает, что «обеспечение безопасности любого объекта (отдельный человек, организация, общество, государство и его институты, международное сообщество) предполагает некоторый комплекс мер противодействия угрозам этому объекту. В сфере обеспечения безопасности понятие «угроза» является базовым, поскольку относительно этого понятия строится любая система обеспечения безопасности. ...Любая система обеспечения безопасности строится для предотвращения потенциальной опасности, когда «прямая угроза» отсутствует. Эта потенциальная опасность и определяется термином «угроза». Угроза определяется существованием или появлением источника потенциальной опасности. Практически любое транспортное средство является потенциальным источником опасности, поскольку его функционирование представляет собой постоянную потенциальную угрозу жизни и здоровью людей, которая может быть определена как «постоянная техногенная угроза». То же самое касается и «постоянной природной угрозы». Главным и трудно предсказуемым источником опасности является противоправная террористическая и криминальная деятельность отдельных людей, террористических или преступных групп и сообществ, а в отдельных

случаях и государств, порождающая «террористические и криминальные угрозы»<sup>18</sup>.

В концепции транспортной безопасности Российской Федерации под угрозой транспортной безопасности понимаются противоправные действия, либо намерения совершить подобные действия, а также процессы природного либо техногенного характера, или их совокупность, препятствующие реализации жизненно важных интересов личности, общества и государства в транспортной сфере, приводящие или способные привести к авариям в транспортном комплексе. Концепция классифицирует угрозы на: угрозы социогенного характера (неправомерное вмешательство в функционирование транспорта, терроризм, хищения, хулиганство, блокирование путей и транспортных средств, нарушение правил эксплуатации технических средств, несовершенство этих правил и законодательной базы, касающейся транспортного комплекса); угрозы техногенного характера (порожденные некачественным состоянием материально-технической части транспортной сферы, недостаточным уровнем квалификации обслуживающего персонала); угрозы природного характера (наводнения, оползни, землетрясения, снежные и песчаные заносы на дорогах, цунами, тайфуны и т.п.); «внешние» и «внутренние» угрозы.

К внешним источникам угроз относят: деятельность иностранных политических, экономических, военных, разведывательных и транспортных структур, направленную против интересов Российской Федерации в транспортной сфере; обострение международной конкуренции за обладание новыми транспортными рынками, новыми транспортными технологиями и природными ресурсами; стремление ряда стран к доминированию на мировом транспортном пространстве и вытеснению России с традиционных транспортных рынков; увеличение технологического отрыва ведущих держав мира от России и наращивание их возможностей по противодействию созданию конкурентоспособных российских транспортных технологий; деятельность международных террористических организаций. К внутренним источникам угроз относят: критическое материально-техническое состояние некоторых отраслей транспортного комплекса; неблагоприятную криминогенную обстановку, сопровождающуюся тенденциями сращивания государственных и криминальных структур в транспортной сфере; недостаточную координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию и реализации единой государственной политики в транспортном комплексе и обеспечения его безопасности. Также Концепция перечисляет виды угроз в экономической сфере.

Концепция транспортной безопасности РФ определяет, что транспортная безопасность направлена на защиту: пассажиров, владельцев, получателей и перевозчиков грузов, владельцев и пользователей транспортных средств, транспортного комплекса и его работников, экономики и бюджета страны, окружающей среды от угроз в транспортном комплексе. Основные направления обеспечения транспортной безопасности также перечисляются в Концепции согласованной транспортной политики государств-участников СНГ на период до 2010 года. Концепция является важным документом в области обеспечения безопасности на воздушном транспорте и предусматривает выработку единых механизмов в области реализации единой и последовательной политики обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности. Концепция определяет основные направле-

ния обеспечения безопасности на воздушном транспорте в СНГ таким образом<sup>19</sup>:

Разработка и реализация согласованных мер по обеспечению: безопасности жизни и здоровья пассажиров и работников транспортного комплекса; безопасности грузов, перевозимых различными видами транспорта; безопасности транспортных средств и транспортной инфраструктуры международного значения, обустроенной для их передвижения и перемещения пассажиров и грузов, структур и механизмов управления различными видами транспорта; пресечения незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, наркотических средств и психотропных веществ, опасных грузов, осуществляющего с использованием различных видов транспорта; финансирования расходов, связанных с реализацией мероприятий по борьбе с терроризмом и контрабандой на транспорте; обмена информацией об угрозах безопасности транспортной системы СНГ; безопасности международных перевозок в рамках СНГ нестандартных, крупногабаритных, тяжеловесных грузов всеми видами транспорта.

Как справедливо отмечают С.С.Сулакшин, Ю.П.Козлов, М.В.Вилисов, А.В.Жукова, А.Н.Тимченко, А.С.Сулакшина, Е.А.Хрусталева, «к важнейшим объектам защиты относится человек, его жизнь и здоровье, при этом он может быть оператором транспортного средства, пассажиром, третьим лицом. Нарушение нормального функционирования транспортного комплекса может угрожать обществу, государству, хозяйствующим субъектам, международному сотрудничеству. К объектам защиты относятся имущество, груз, а также транспортные объекты и объекты транспортной инфраструктуры, окружающая природная среда»<sup>20</sup>. Таким образом, Концепция согласованной транспортной политики государств-участников СНГ на период до 2010 года в качестве объекта защиты не определяет окружающую природную среду.

Помимо направлений и объектов безопасности, представляется весьма важно определить цели обеспечения транспортной безопасности. Так, в Законе РФ «О транспортной безопасности»дается следующее определение: целями обеспечения транспортной безопасности является устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства<sup>21</sup>.

Основными задачами обеспечения транспортной безопасности являются: нормативно-правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности; определение угроз совершения актов незаконного вмешательства; оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; разработка и реализация требований по обеспечению транспортной безопасности; разработка и реализация мер по обеспечению транспортной безопасности; подготовка специалистов в области обеспечения транспортной безопасности; осуществление контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности; информационное, материально-техническое и научно-техническое обеспечение транспортной безопасности. Таким образом, российский законодатель достаточно полно и исчерпывающе определил цели и задачи транспортной безопасности.

В Азербайджанской Республике ни в Воздушном кодексе, ни в Законе «Об авиации» не определены цели, задачи, функции, принципы, основные направления обеспечения безопасности воздушного транспорта. Статья 4.0.1. Закона АР «Об авиации» определяет обязанности государства в сфере авиации. Нам пред-

ставляется, что безопасность воздушного транспорта, как важнейшая составляющая нормального развития авиации, должна быть поставлена во главу угла уже в преамбуле нового Воздушного кодекса АР.

Так, П.Г.Белов раскрывает свою точку зрения относительно принципов и задач обеспечения транспортной безопасности. В качестве основных принципов и задач он предлагает принять следующие: «а) максимально возможное сокращение чрезвычайно энергоемких и токсичных технологических процессов; б) минимизация отдельно взятых предпосылок к транспортному происшествию и исключение возможности образования из них его причинной цепи; в) заблаговременная подготовка к возможным происшествиям с целью снижения ущерба в случае появления»<sup>22</sup>. Что касается основных задач, то, по его мнению, «они должны состоять в обосновании, обеспечении, контроле и поддержании оптимальных по выбранному критерию значений тех параметров риска, которые характеризуют меру возможности проявления конкретного ущерба в форме наиболее тяжелых или часто встречающихся происшествий и вредных выбросов из основных видов транспортных средств».

Постановка проблемы сокращения энергоемких процессов, выбросов из транспортных средств, а также снижение ущерба возможных происшествий в качестве основной является очень интересной, но не приемлемой. Мы больше склоняемся к принципам, закрепленным в Законе РФ «О транспортной безопасности». Основными принципами обеспечения транспортной безопасности являются: 1) законность; 2) соблюдение баланса интересов личности, общества и государства; 3) взаимная ответственность личности, общества и государства в области обеспечения транспортной безопасности; 4) непрерывность; 5) интеграция в международные системы безопасности; 6) взаимодействие субъектов транспортной инфраструктуры, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Взяв эти принципы за основу, азербайджанский законодатель должен определить и законодательно закрепить принципы обеспечения авиационной безопасности и отдельно безопасности полетов.

Назревшие вопросы обеспечения транспортной безопасности на современном этапе можно решить только проведением единой государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности, используя системный подход, т.е. систему мер экономического, политического, организационного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства в транспортной области. Для безопасного развития воздушного транспорта необходимо довести Азербайджан до уровня международных стандартов, используя весь потенциал транспортного комплекса.

1. Конституция Азербайджанской Республики 1995г. [www.e-qanun.az](http://www.e-qanun.az)
2. Четвертаков Р.В. Развитие представлений о безопасности в России // [www.transafety.ru](http://www.transafety.ru)
3. Даль В.И. Словарь живого великорусского языка. Т.1. – М.: Рус.яз., 1989. – С. 67.
4. Иващенко Г.В. О понятии «безопасность» // [www.credo.osu.ru](http://www.credo.osu.ru)
5. Кокорев И.Г. О Законе «О транспортной безопасности» [www.transafety.ru](http://www.transafety.ru)
6. Закон РФ «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007г. – 16-ФЗ // [www.oftb.org](http://www.oftb.org).
7. Сулакшин С.С., Козлов Ю.П., Валисов М., Жукова А.В., Тимченко А.Н., Сулакшина А.С., Хрусталева Е.А. О нормативных правовых проблемах обеспечения транспортной безопасности // [www.avia.ru](http://www.avia.ru)
8. Чеботаев А.А., Кийченко И.М., Щербакова А.Ф.,

**Чеботаєва Д.А.** Транспортная «безвредность» как долгосрочная стратегия взаимодействия человека, транспорта и окружающей среды // www.transafety.ru **9.** **Белов П.Г.** Методологические основы обеспечения транспортной безопасности // www.transafety.ru **10.** Концепция транспортной безопасности РФ // www.oftb.org **11.** Закон Азербайджанской Республики «О транспорте» 1999г. // www.e-qanun.az **12.** Закон Азербайджанской Республики «Об авиации» 2005г. // www.e-qanun.az **13.** Там же. **14.** Приложение 17 к Конвенции о международной гражданской авиации – Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (22.03.1974) // www.sklad-zakonov.narod.ru **15.** Закон Азербайджанской Республики «Об авиации» 2005г. // www.e-qanun.az **16.** Воздушный кодекс АР 1994 г. // www.e-qanun.az **17.** **Зарипов А.Г.** Применение стандартов IOSA в качестве критерии оценки функционирования системы авиационной безопасности ОАО «Аэрофлот» // www.transafety.ru **18.** **Козлов Ю.П.** О понятии «угроза» в области построения систем обеспечения безопасности // www.transafety.ru **19.** Концепция согласованной транспортной политики государств-участников СНГ на период до 2010 года // www.e-qanun.az **20.** **Сулакшин С.С., Козлов Ю.П., Вилисов М., Жукова А.В., Тимченко А.Н., Сулакшина А.С., Хрусталева Е.А.** Цит. работа. **21.** Закон РФ «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007г. – 16-ФЗ. – www.oftb.org. **22.** **Белов П.Г.** Методологические основы обеспечения транспортной безопасности // www.transafety.ru

**В. В. КРУТОВ**  
**Г. П. НОВИЦЬКИЙ**

## **НЕДЕРЖАВНИЙ СЕКТОР БЕЗПЕКИ ЯК СКЛАДОВА СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*В статье исследуется система обеспечения национальной безопасности Украины. Показано, что система обеспечения национальной безопасности состоит из государственного и негосударственного сектора безопасности. Проанализировано их взаимосвязь и функции. Доказано, что дальнейшее развитие негосударственного сектора безопасности является одним из главных условий формирования в Украине гражданского общества.*

*An article is devoted to the research of system of providing of Ukraine's national security. The main conclusion is the system of providing of national security is formed from 'state' and 'no state' security sectors. Their functions and connections are analyzed. Proved that further develop of 'no state' security sector is one of the main conditions of the forming the civil society in Ukraine.*

Насамперед необхідно відзначити, що життя людей за всіх часів було небезпечним. З моменту народження людину підстерігають численні небезпеки: голод, хвороби, природні стихії, техногенні катастрофи. Люди відчувають потребу в таких умовах існування, коли їхньому життю, власності, доброту не загрожують

© КРУТОВ Василь Васильович – доктор юридичних наук, професор

© НОВИЦЬКИЙ Григорій Павлович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник