**Нейтрализация угроз транспортному комплексу**

В.И. Красновский.

Борьба с терроризмом на транспорте, к сожалению, и сегодня продолжает оставаться крайне актуальной задачей во всем мире, в том числе в нашей стране. Основная причина известна – международный терроризм давно стал в руках определенных сил инструментом решения их политических и экономических задач.

Три взаимосвязанных и взаимодействующих фактора продолжают затруднять у нас в стране эту борьбу:

– отсутствие единой государственной системы обеспечения транспортной безопасности;

– хроническое недофинансирование транспортной безопасности;

– отсутствие у деятельности по обеспечению транспортной безопасности четкой правовой базы.

Как показывает практика, основой взаимодействия этих факторов являются недостатки в правовой сфере.

С учетом этого обстоятельства президент страны еще в 2004 г. дал указание подготовить закон о транспортной безопасности, проект которого вызвал массу нареканий ученых и общественности страны, главным из которых являлась совершенно неприемлемая трактовка основного понятия «транспортная безопасность», согласно которой оно ссужается до состояния защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (п. 10 ст. 1 Закона), оставляя вне своего поля зрения другие реально существующие угрозы транспортному комплексу, на долю которых, к тому же, приходится, как показывает статистика последних лет, более 95% общего числа аварий, чрезвычайных ситуаций и иных происшествий на транспорте. Хотя замечания Фонда транспортной безопасности, Торгово-промышленной палаты и Общественной палаты РФ по проекту Закона были обнародованы в средствах массовой информации и были переданы в Государственную Думу, на них не обратили должного внимания. В итоге был принят Закон, который уже на корню стал нуждаться в серьезной корректировке. Дальнейшие события сделали еще более очевидными необходимость внесения в действующий закон существенных изменений и дополнений, поскольку он не решил стоящие перед ним задачи: не устранил противоречия и пробелы в действующем законодательстве, не установил механизм взаимодействия всех субъектов, ответственных за транспортную безопасность, не стал правовой основой для создания единой государственной системы обеспечения транспортной безопасности, каким он призван быть, наконец, не определил порядок и систему финансирования всей деятельности по обеспечению транспортной безопасности. И это вполне объяснимо, поскольку Закон «О транспортной безопасности» призван регулировать общественные отношения, которые возникают в процессе действий, направленных на нейтрализацию любой угрозы транспортному комплексу страны, в то время как принятый закон регулирует общественные отношения, возникающие в процессе действий, направленных на пресечение одних лишь актов незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса.

При всем огромном социально-психологическом, политическом и экономическом значении борьбы с терроризмом на транспорте мы должны помнить, что терроризм является лишь одним из подвидов социогенных угроз, подстерегающих транспортный комплекс. Наряду с ним существуют не только иные подвиды социогенных угроз, связанных с человеческим фактором, но и такие, как техногенные, природогенные угрозы, которые в совокупности порождают, как уже отмечалось, более 95% нештатных происшествий на транспорте. Именно поэтому Закон «О транспортной безопасности» не имеет права, не должен оставлять эти угрозы вне своего поля зрения. Без нейтрализации всего этого комплекса угроз, который предостерегает транспортный комплекс, реально обеспечить транспортную безопасность невозможно, и это становится с каждым днем все очевиднее. Рассмотрим эти угрозы и их влияние на уровень транспортной безопасности.

Так, анализ техногенных угроз, спектр которых чрезвычайно широк и включает как изъяны в материально-техническом состояния всей транспортной инфраструктуры, так и транспортных средств, что и является основным показателем уровня технического состояния транспортного комплекса, указывает на то, что этот уровень в нашей стране, несмотря на большие усилия, которые предпринимаются в последние годы, и безусловное наличие определенных достижений, оставляет желать лучшего.

В подтверждение сошлюсь на некоторые данные в открытой печати, приведенные в ответах на вопросы газеты «Транспорт России» заместителя министра транспорта РФ Александра Мишарина.

Согласно этим данным, в железнодорожной отрасли страны средний уровень износа основных фондов российских железных дорог на начало 2007 г. составил 58,6%, а значительная их часть находится за пределами нормативных сроков службы. Критических величин достиг уровень износа подвижного состава, который по грузовым вагонам равен 85,9%, по электровозам – 72,5%, по тепловозам – 84,2%, по пассажирским вагонам – 74,1%, а по путевым машинам тяжелого типа – 72%.

На железных дорогах общего пользования свой ресурс исчерпали 70% мостов. С превышением нормативного срока эксплуатируется: 74% стрелок электрической централизации, 47% автоблокировок. Требует замены более половины линейных пунктов систем диспетчерского контроля. В замене нуждается более 45% всех линий связи. Положение усугубляется тем, что по норме ежегодная замена объектов инфраструктуры должна осуществляться на участках протяженностью до 3 тыс. км, а на деле обновляется не более 1 тыс. км в год.

Не трудно представить, к каким авариям может привести такой темп обновления основных фондов железнодорожного транспорта, учитывая существующий уровень их износа.

Системным ограничением модернизации парка подвижного состава и других основных фондов является недостаток мощностей и низкий технический уровень развития отечественного транспортного машиностроения. За последние 20 лет технологическая оснащенность отрасли существенно отстала от уровня передовых стран. И этот разрыв, к сожалению, продолжает нарастать. В итоге технические характеристики серийной продукции остались на уровне 60–70 гг. XX в., а производственная база многих предприятий не позволяет оперативно увеличивать объемы и переориентировать производство на выпуск современной продукции, соответствующей мировым стандартам. Это касается как подвижного состава, так и вагонного парка.

Более того, имеет серьезные недостатки и вновь выпускаемая продукция. Так, в результате конструкционных недоработок, представляющих угрозу безопасности движения, отозваны из эксплуатации около 2 тыс. новых платформ, несколько десятков рельсовых автобусов и другой техники. Все это свидетельствует о том, что технического и технологического паритета с ведущими странами мира отечественная железнодорожная отрасль сможет достичь только путем инновационного прорыва в отечественном машиностроительном комплексе.

При сохранении указанных темпов модернизации инфраструктуры протяженность «узких мест» на железной дороге к 2015 г. вырастет до 13 тыс. км, что не только приведет к ухудшению состояния транспортной безопасности, но и создаст ограничения при транспортировке почти 80% грузов, перевозимых железнодорожным транспортом России.

Главной проблемой, препятствующей ускоренному обновлению и развитию железнодорожного транспорта, является его хроническое недоинвестирование. Собственных средств у железнодорожной отрасли явно недостаточно, а доля привлеченных ресурсов невысока вследствие длительного срока возврата вложенных средств. Главными препятствиями на пути увеличения собственных инвестиций в отрасль являются низкая рентабельность отрасли и отсутствие инвестиционной составляющей в тарифе.

Аналогичное положение существует и в остальных отраслях транспортного комплекса страны.

Не лучше техническое состояние инфраструктуры и транспортных средств в отрасли морского и речного транспорта. Так, морские порты России были построены в 60–70 гг. и во многом не удовлетворяют современным требованиям, в том числе по мощности портовых объектов, в связи с ростом интенсивности судоходства. Существующая система обеспечения безопасности морского транспорта в морских портах и на подходных путях не удовлетворяют предъявленным требованиям навигационно-гидрографического обеспечения, обеспечения нанесения аварийно-спасательной готовности, в том числе по причине устаревшего оснащения судов и летательных аппаратов, включаемых в состав сил аварийно-спасательной готовности, по причине их малочисленности и необеспеченности, а также готовности к ликвидации аварийных розливов нефти. В неудовлетворительном состоянии находится система навигационного оборудования морей, прилегающих к побережью РФ, устарела коллекция морских навигационных карт России на свои прибрежные воды. Наконец, устарела и не сформирована в полном объеме нормативная правовая база навигационно-гидрографического обеспечения мореплавания.

Серьезной проблемой морского флота России попрежнему остается физический и моральный износ судов под российским флагом, техническая отсталость судового оборудования. Все это требует скорейшего восстановления отечественной судостроительной промышленности.

Такое состояние морского флота России весьма отрицательно отражается на уровне его безопасности.

Однако, главной причиной почти 85% всех аварийных происшествий на море, как показывает статистика, являются нарушения Международных правил предупреждения столкновения судов в море и правил технической эксплуатации, невыполнение судоводителями требований нормативных документов, недостаточное знание ими маневренных характеристик правил плавания в сложных метеорологических условиях, т. е. «человеческий и природный» факторы.

С точки зрения безопасности, положение на внутреннем водном транспорте еще более катастрофическое. Высока изношенность всего водохозяйственного комплекса. Из 723 судоходных гидротехнических сооружений, находящихся в эксплуатации, только 21% соответствуют нормативному уровню безопасности, а около 17%, т. е. 123 сооружения, по результатам декларирования безопасности СГТС имеют опасный и неудовлетворительный уровень, являясь тем самым потенциальной угрозой, способной привести к техногенным катастрофам с непредсказуемыми последствиями, как в случае с напорными плотинами шлюзов и водохранилищ. Уровень безопасности на речном транспорте существенно снижается и из-за плохого состояния навигационного оборудования внутренних водных путей.

Весьма сложная ситуация возникла в гражданской авиации. С 1992 г. аэродромная сеть в стране сократилась на 983 аэродрома. В настоящее время в реестре аэродромов гражданской авиации осталось лишь 351 аэродром. По существу в стране произошел развал опорной серии аэродромных комплексов, а то, что осталось, фактически находится в кризисном состоянии. Наземная инфраструктура аэродромов физически и морально изношена и нуждается в серьезной модернизации. Только 58% аэродромов имеют взлетно-посадочные полосы с искусственными покрытиями. Остальные имеют грунтовые ВПП. При этом 70% взлетно-посадочных полос с искусственными покрытиями построены более 20 лет назад сильно изношены и срочно нуждаются в реконструкции. В настоящее время даже в аэропортах московского авиаузла износ искусственных покрытий существенно превышает 50%. Что касается взлетно-посадочных полос с грунтовым покрытием, то их одна пятая часть требует срочного проведения капитального ремонта.

Значительно изношены и другие объекты наземной инфраструктуры аэропортов, такие как рулежные дорожки, места стоянок воздушных судов. Только 48% аэродромов страны оборудованы системой светосигнального оборудования, из которых 14% изношены физически и морально и требуют замены.

Разумеется, главную озабоченность продолжает вызывать физический и моральный износ парка воздушных судов, в структуре которой только 35% являются современными, а также весьма низкий темп замены устаревших судов. Остается нерешенной проблемой и наличие контрафактной продукции на рынке запасных частей для нужд гражданской авиации.

Серьезные проблемы существуют и в деле поставки компонентов оборудования авиационной безопасности. Имеющееся оборудование во многом устарело и требует замены, а закупка современных технических систем охраны, контроля доступа и видеонаблюдения производится недопустимо медленно. Службы авиационной безопасности большинства аэропортов и авиапредприятий страны до настоящего времени не оснащены техническими средствами, способными выявлять предметы неметаллического характера и пластические взрывчатые вещества, размещаемые на теле и в одежде человека.

Имеются большие проблемы и в сфере подготовки профессиональных кадров для гражданской авиации, особенно летного состава, качество подготовки которых во многом определяется уровнем технической оснащенности учебных заведений, а оно мало соответствует предъявленным требованиям. Во-первых, имеется общая нехватка в учебных заведениях учебных воздушных судов и тренажеров. Во-вторых, и из того, что есть, лишь 20% учебных судов и 10 тренажеров для летных экипажей из 45 имеющихся пригодны для эксплуатации. В результате почти 70% авиационных происшествий обусловлено ошибками и нарушением установленных правил эксплуатации авиационной техники, со стороны персонала, т. е. «человеческим фактором».

Основными причинами, обусловившими нынешнее техническое состояние гражданской авиации, являются сложная ситуация, возникшая в нашей авиационной промышленности после распада СССР, существенный рост цен на российские воздушные суда и хроническое недофинансирование деятельности авиационной отрасли транспорта.

Все это, безусловно, повышает вероятность террористических угроз в гражданской авиации. И это в то время как гражданская авиация и без этого является наиболее уязвимым с точки зрения террористических угроз видом транспорта.

Представляется необходимым особо остановиться на состоянии транспортной безопасности в автомобильной отрасли. В результате нашей неспособности в должной мере организовать работу по нейтрализации всего веера угроз, адресованных автотранспортному комплексу, наше общество ежегодно теряет в ДТП десятки тысяч людей, а сотни тысяч получают различные увечья и попадают в больницы. По этому показателю людские потери на автотранспорте в десятки раз превышают потери во всех остальных видах транспорта страны. Воистину правы те, кто сложившуюся ситуацию в автотранспорте сравнивают с войной на дорогах страны.

К такому трагическому результату приводит, во-первых, техногенная причина, которая существует в виде плохого качества наших автомобильных дорог. Они имеют слабое основание дорожной одежды и верхней части земляного полотна, что обусловлено применением при строительстве и ремонте недостаточно долговечных типов асфальтобетона, битума и щебня, низким качеством дорожных конструкций, низкой удерживающей способностью дорожных барьерных ограждений, отсутствием пешеходных переходов в разных уровнях, применением дорожных знаков и разметок с низким уровнем световозвращения, отсутствием во многих случаях освещения федеральных дорог на подходах к крупным городам. Серьезным недостатком наших автотрасс является то, что их инфраструктура, как и организация дорожного движения, не приспособлена оказывать необходимую оперативную медицинскую помощь пострадавшим в ДТП, в результате чего погибают и те, кого можно было бы спасти.

Далее. Из 32 тыс. км международных автомобильных дорог, проходящих по территории РФ, только 9% имеют многополосную проезжую часть. На остальных дорогах общего пользования они просто отсутствуют. В итоге только одна треть федеральных дорог и 24% территориальных дорог РФ соответствуют нормативным требованиям и международным стандартам. Но и эти дороги работают в режиме серьезной перегрузки, которая к тому же непрерывно возрастает. Это объясняется тем, что протяженность сети автодорог общего пользования в стране прирастает крайне медленно, в разы уступая темпу автомобилизации.

Так, за период 2002–2006 гг. при росте уровня валового внутреннего продукта Российской Федерации и уровня автомобилизации на 29% протяженность автодорог федерального, регионального и межмуниципального значения снизилась на 1,4%, а объем финансирования дорожного хозяйства уменьшился на 7,9%. Согласно прогнозам, к 2010 г. разрыв между этими показателями еще больше возрастет: рост валового внутреннего продукта Российской Федерации и уровня автомобилизации достигнет 5457% к уровню 2002 г., в то время как протяженность дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения увеличится всего на 3,1%, а объем финансирования дорожного хозяйства на 9,7%. Это означает, что к 2010 г. плотность дорог на 1 000 жителей практически останется на уровне 2006 г., а уровень автомобилизации страны вырастет в 1,5 раза.

Такой результат закономерен, поскольку на протяжении последних лет инвестиции на покупку автотранспортных средств многократно превышали, а в 2006 г. в 5,2 раза превышали объемы финансирования строительства и реконструкции автомобильных дорог федерального, регионального и межмуниципального значения. В итоге за период 2002–2006 гг. показатель численности автотранспортных средств на один километр автомобильных дорог общего пользования увеличился с 43,5 до 56,7, что и привело к росту нагрузки на дорожную сеть РФ аж на 30%, что не могло отрицательно не повлиять на уровень аварийности на дорогах.

Со стороны государственных органов в последние годы принимаются активные меры для поэтапной ликвидации отставания в уровне развития сети и улучшения состояния автомобильных дорог, а также получены определенные результаты. Однако эта работа продолжает тормозиться совершенно недостаточным уровнем финансирования. Так, в 2006 г. общая сумма расходов на дорожное хозяйство в РФ составила всего 1% ВВП, что существенно ниже, чем в соседних странах, в том числе в Белоруссии и Монголии. Между тем, для решения назревших проблем, как показывают расчеты, необходимо увеличение объема финансирования дорожного хозяйства до 4% ВВП в год.

Хотя в настоящее время наметились позитивные тенденции увеличения объемов финансирования, тем не менее поднять в четыре раза финансирование дорожного хозяйства страны силами только государства без поддержки бизнес-сообщества очень трудно. Отрадно, что такой подход уже применяется.

Как пишет И.Е. Левитин, при строительстве, реконструкции и эксплуатации автомобильных дорог Министерством запланированы мероприятия по повышению эффективности использования средств федерального бюджета, в том числе путем расширения применения механизма государственно-частного партнерства.

Однако, такое увеличение объемов финансирования требует в том числе разработки правовой базы новых способов финансирования строительства и эксплуатации дорог. Это тем более необходимо, что дорожное хозяйство, как известно, является единственной отраслью в РФ, которая не имеет законодательного акта, регламентирующего особенности правового регулирования, содержания, ремонта, реконструкции и строительства автомобильных дорог общего пользования. Но проекты соответствующих актов Правительства РФ, в том числе об утверждении нормативов денежных затрат на ремонт и содержание автомобильных дорог федерального значения, а также плана мероприятий по переходу к финансированию дорожного хозяйства по новым нормативам, которые давно должны были бы быть приняты, к сожалению, до сих пор отсутствуют, что серьезно тормозит использование потенциала новых форм финансирования.

Автомобильная отрасль особенно наглядно показывает прямую зависимость уровня транспортной безопасности от поведения всех участников дорожного движения и тех, кто управляет автомобилем и самих пассажиров и пешеходов, а также поведения самих организаторов дорожного движения, т. е. от всего социогенного фактора. А в этой области, к сожалению, недостатков у нас, как известно, очень много.

Наконец, опаснейшим источником ДТП является природный фактор в виде неблагоприятной метеообстановки, способной резко ухудшить условия движения на дорогах. В этих случаях уровень транспортной безопасности на дорогах во многом начинает определяться качеством работы соответствующих служб дорожного хозяйства и их техническими возможностями.

Примеры, указывающие на прямую зависимость уровня транспортной безопасности от всего спектра угроз транспортному комплексу, имеются, как было показано во всех отраслях транспорта, которые и являются потенциальным источником чрезвычайных происшествий на транспорте.

В то же время следует иметь в виду, что физически и морально изношенная транспортная инфраструктура и транспортное средство, а также нарушение персоналом, обслуживающим эту технику, установленных правил эксплуатации и охраны этой техники провоцируют на проведение террористических актов, облегчают их организацию и повышают возможность их осуществления.

Эту закономерность особенно наглядно демонстрируют авиация и речной транспорт. В последнем случае техническое состояние гидротехнических сооружений и средств защиты этих сооружений прямо определяют вероятность проведения террористических актов на данном участке.

Все выше приведенные примеры указывают на прямую зависимость уровня транспортной безопасности от всего спектра угроз транспортному комплексу и убедительно свидетельствуют о необходимости внесения серьезных изменений и дополнений в Закон «О транспортной безопасности», положив в его основу новую интерпретацию понятия «транспортная безопасность».

Таков, на наш взгляд, реальный путь создания федерального закона, способного ввести в правовое поле всю необходимую деятельность общества, направленную на нейтрализацию всей совокупности угроз транспортному комплексу.