

Охрана и транспортная безопасность: проблемные вопросы правоприменения



С. А. Семенов,
заместитель генерального
директора
ФГУП «УВО Минтранса
России»

Опыт работы ФГУП «УВО Минтранса России» свидетельствует, что подавляющее большинство субъектов транспортной инфраструктуры не видит принципиальных различий между охраной и обеспечением транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Отчасти это объясняется внешним сходством указанных понятий. Однако определяющая их нормативная правовая база и, как следствие, их содержание различаются. В статье рассматриваются проблемные вопросы правоприменения и взаимосвязки нормативных правовых актов.

На основании многолетнего правоприменительного опыта можно утверждать, что законодательства об охране и о транспортной безопасности не взаимосвязаны. Вполне вероятно, что может сложиться ситуация, аналогичная обеспечению транспортной и авиационной безопасности на воздушном транспорте, когда субъекты транспортной инфраструктуры вынуждены одновременно соблюдать требования того и другого законодательства. Это ведет к увеличению расходов субъектов транспортной инфраструктуры и количества надзорных (контрольных) проверок. Какие же

проблемы возникают в отсутствие взаимосвязи законодательств об охране и о транспортной безопасности?

Неидентичность предметов правового регулирования законодательств об охране и о транспортной безопасности

Ключевым для разграничения законодательства об охране и о транспортной безопасности выступает предмет правового регулирования: в первом случае это защита от противоправных посягательств; во втором — защита от актов незаконного вмешательства. Законодательство об охране¹ сформировалось раньше законодательства о транспортной безопасности и включает в себя, в частности, правовые институты частной охранной деятельности (см. Закон РФ от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации») и ведомственной охраны (см. Федеральный закон от 14.04.1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране»). В настоящее время охрана — это вид деятельности, четко определенный и регламентированный законодательством, появившийся раньше законодательства о транспортной безопасности.

«Мостиком», соединяющим два законодательства, служит п. 7.1) ст. 1 ФЗ от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», который определяет: «Подразделения транспортной безопасности — осуществляю-

¹ В настоящей статье под охраной понимается только охрана объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.



щие защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры) подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта и (или) аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица».

С учетом ст. 1 и 2 ФЗ «О транспортной безопасности», ст. 2 ФЗ «О ведомственной охране» можно говорить о том, что из трех субъектов рассматриваемых правоотношений (частная охранная организация, ведомственная охрана и подразделение транспортной безопасности) в настоящее время только ведомственная охрана имеет уникальный статус, позволяющий одновременно решать задачи, определяемые тем и другим законодательством. Однако на возникающие в процессе практической деятельности вопросы ни законодательство об охране, ни законодательство о транспортной безопасности не дают четких ответов. Разрешать вопросы приходится с помощью толкования закона.

Нужно отметить, что законодательство о ведомственной охране не содержит никаких норм, связывающих его с законодательством о транспортной безопасности.

Закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон о ЧДОД) содержит положение, что оказание охранных услуг на объектах транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средствах (ТС) осуществляется с учетом требований законодательства РФ о транспортной безопасности. Иными словами, осуществляя охрану ОТИ и ТС, частная охрана должна учитывать требования законодательства о транспортной безопасности. При этом законодательством о транспортной безопасности частные охранные организации (ЧОО) не рассматриваются в качестве субъекта возникающих правоотношений.

Что именно должна делать ЧОО для реализации указанного положения Закона о ЧДОД? Что означает «с учетом»? Что дает это положение Закона о ЧДОД частным охранным организациям: дополнительную обязанность без прав или

право без возможности его реализации? К сожалению, ответов на эти вопросы нет: не ясно, как использовать это положение Закона о ЧДОД на практике.

В частных охранных организациях бытует мнение, что упомянутая норма Закона о ЧДОД разрешает им участвовать в обеспечении транспортной безопасности. Однако это неверно. Субъектами правоотношений, связанных с обеспечением транспортной безопасности, выступают только организации, имеющие правовой статус подразделения транспортной безопасности.

При этом подразделения транспортной безопасности не являются субъектами правоотношений, связанных с охраной. Участие таких подразделений в охране судов и портовых средств в соответствии с Кодексом ОСПС здесь не рассматривается, так как указанные правоотношения регулируются международным законодательством.

Вернемся к предмету правового регулирования². Российское законодательство не содержит определения деяния «противоправное посягательство». Попробуем сформулировать такое определение.

Согласно Толковому словарю русского языка под ред. Д. Н. Ушакова посягательство — это попытка причинить вред, ущерб кому-нибудь или чему-нибудь. Единственным признаком деяния «противоправное посягательство» является его противоправность. Таким образом, «противоправное посягательство» — это попытка противоправного причинения вреда, что можно обозначить как покушение на правонарушение.

Федеральный закон «О ведомственной охране» в качестве основной задачи ведомственной охраны рассматривает предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах. Естественно, пресечь можно только неоконченное преступление: на стадии приговора либо на стадии покушения.

Акт незаконного вмешательства (АНВ) — противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материаль-

ный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. Как видим, для АНВ также обязательна противоправность.

Однако АНВ, в отличие от противоправного посягательства, может быть оконченным преступлением (террористический акт) либо деянием, его образующим, содержат признаки только объективной стороны оконченного правонарушения. Федеральный закон «О транспортной безопасности» содержит термин «защита от АНВ», но не раскрывает его. Поэтому содержание термина в части, касающейся защиты от преступлений, неясно. Кажется понятным, что защитить от преступления можно только на стадиях подготовки или покушения, но ФЗ «О транспортной безопасности» не содержит подсказок и вынуждает правоприменителей и надзорные органы самостоятельно трактовать положения закона.

Обязательные квалифицирующие признаки АНВ — угроза безопасности деятельности транспортного комплекса, причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создание угрозы наступления таких последствий. Перечень потенциальных угроз совершения АНВ в деятельности ОТИ и ТС (утв. приказом Минтранса РФ № 52, ФСБ РФ № 112, МВД РФ № 134 от 05.03.2010 г.) дает исчерпывающий список таких угроз: угроза захвата, угроза взрыва, угроза размещения или попытки размещения на ОТИ и/или ТС взрывных устройств (взрывчатых веществ), угроза поражения опасными веществами, угроза захвата критического элемента ОТИ и/или ТС, угроза взрыва критического элемента ОТИ и/или ТС, угроза размещения или попытки размещения на критическом элементе ОТИ и/или ТС взрывных устройств (взрывчатых веществ), угроза блокирования и угроза хищения.

Делаем промежуточное заключение: предметы правового регулирования законодательств об охране и о транспортной безопасности не идентичны, ни один из рассмотренных предметов правового регулирования не включает другой в полном объеме.

Если рассматривать АНВ как противоправное посягательство, к таковым относятся только АНВ, представляющие собой покушение на правонарушение. Уточним: покушение на террористический акт — это противоправное посягательство, а окончанный террористический акт нельзя к ним отнести.

² Учитывая, что защита объекта охраны от противоправных посягательств входит в обязанности частного охранника, в целях настоящей статьи под предметом правового регулирования законодательства об охране понимаем защиту от противоправных посягательств.



Если рассматривать противоправное посягательство как АНВ, в эту группу нужно включать только те покушения на правонарушения, которые угрожают безопасной деятельности транспортного комплекса и создают угрозу причинения вреда жизни и здоровью людей и материальный ущерб. Уточним, попытка (покушение на) размещения на ОТИ взрывных устройств — это АНВ. Противоправное проникновение на ОТИ, которое не имеет квалифицирующих признаков, содержащихся в определении АНВ, не может рассматриваться как АНВ, это только противоправное посягательство.

С учетом изложенного цель охраны — пресечение любого покушения на правонарушение на охраняемом объекте, цель обеспечения транспортной безопасности — пресечение покушения на совершение определенных деяний. Понятно, что предмет правового регулирования законодательства о транспортной безопасности существенно уже предмета правового регулирования законодательства об охране. Следовательно, правоспособность подразделения транспортной безопасности меньше правоспособности охраны.

Кроме того, из приведенного анализа следует неожиданное заключение. С позиций законодательства об охране своевременное обнаружение размещенного на ОТИ взрывного устройства свидетельствует о качественном выполнении договорных обязательств. Но с позиций законодательства о транспортной безопасности факт размещения на ОТИ взрывного устройства относится к АНВ. Значит, подразделение транс-

портной безопасности не обеспечило защиту ОТИ от АНВ. Имеются правовые основания для привлечения субъекта транспортной инфраструктуры и подразделения транспортной безопасности к ответственности.

Особенности законодательства о транспортной безопасности в сфере морских перевозок

Продолжим разбираться в тонкостях законодательства на конкретных примерах. Рассмотрим нормативные правовые акты в области транспортной безопасности, относящиеся к сфере ведения Росморречфлота.

1. Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации» (далее — ФЗ «О морских портах») не регулирует отношения, связанные с охраной морских портов. Им регулируются только правоотношения, связанные с защитой от АНВ. В частности, ст. 15 определяет: «Защита морских терминалов и акваторий морских портов от актов незаконного вмешательства осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о транспортной безопасности».

Может быть, этого положения достаточно и им урегулированы все вопросы, касающиеся охраны морских портов? К сожалению, все не так просто.

В рамках законодательства об охране приложением № 1 к постановлению правительства РФ от 14.08.1992 г. № 587 определен «Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется». В частности, в него включены границы морского порта,

порты захода атомного флота³, объекты инфраструктуры морских портов, предназначенные для обеспечения безопасного морского судоходства, объекты транспортной инфраструктуры федерального значения⁴.

Какие проблемы возникают в отсутствие взаимосвязанных законодательств?

а) Федеральный закон от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и постановление правительства РФ от 16.07.2016 г. № 678 «О требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта» не рассматривают морской порт в качестве ОТИ, такие объекты — только морской терминал и акватория морского порта. При этом, согласно законодательству, термины «морской терминал»⁵ и «морской порт»⁶ не идентичны. Термин «морской терминал», как правило, менее емкий по содержанию, чем термин «морской порт».

б) В соответствии с п. 1 ст. 5 ФЗ «О морских портах» границы мор-

³ Перечень морских портов Российской Федерации, в которые разрешаются заходы судов и иных плавсредств с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками (утв. постановлением правительства РФ от 16.01.1997 г. № 14-р).

⁴ Морские порты и (или) морские терминалы в соответствии с Градостроительным кодексом РФ и Перечнем видов объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (утв. распоряжением правительства РФ от 09.02.2012 г. № 162-р), относятся к объектам федерального значения.

⁵ «Морской терминал — совокупность объектов инфраструктуры морского порта, технологически связанных между собой и предназначенных и (или) используемых для осуществления операций с грузами, в том числе для их перевалки, обслуживания судов, иных транспортных средств и (или) обслуживания пассажиров» (см. п. 7 ст. 4 ФЗ «О морских портах»).

⁶ «Под морским портом понимается совокупность объектов инфраструктуры морского порта, расположенных на специально отведенных территории и акватории и предназначенных для обслуживания судов, используемых в целях торгового мореплавания, комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота, обслуживания пассажиров, осуществления операций с грузами, в том числе для их перевалки, и других услуг, обычно оказываемых в морском порту, а также взаимодействия с другими видами транспорта» (см. п. 1 ст. 9 Кодекса торгового мореплавания РФ от 30.04.1999 г. № 81-ФЗ).

ского порта — это границы его территории и акватории. Границы морского порта имеет право охранять только ведомственная охрана, ЧОО такого права не имеют.

Подразделения транспортной безопасности также не могут осуществлять защиту границ территории морского порта: согласно ФЗ «О транспортной безопасности» морской порт не относится к объектам транспортной инфраструктуры.

в) Перечень морских портов РФ, в которые разрешаются заходы судов и иных плавсредств с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками (утв. распоряжением правительства РФ от 06.01.1997 г. № 14-р; ред. от 07.07.2016 г.).

В соответствии с п. 1 ст. 4 ФЗ «О морских портах», «объекты инфраструктуры морского порта — портовые гидротехнические сооружения, внутренние рейды, якорные стоянки, доки, буксиры, ледоколы и иные суда портового флота, средства навигационного оборудования и другие объекты навигационно-гидрографического обеспечения морских путей, системы управления движением судов, информационные системы, перегрузочное оборудование, железнодорожные и автомобильные подъездные пути, линии связи, устройства тепло-, газо, водо- и электроснабжения, иные устройства, оборудование, инженерные коммуникации, склады, иные здания, строения, сооружения, расположенные на территории и (или) акватории морского порта и предназначенные для обеспечения безопасности мореплавания, оказания услуг в морском порту, обеспечения в морском порту государственного контроля (надзора)».

Распоряжением правительства РФ от 15.05.2017 г. № 928-р в перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии РФ, включены только «места стоянок и (или) обслуживания судов и иных плавсредств с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками в морских портах, в которые разрешен их заход» (см. п. 8, далее — перечень Росгвардии). Границы морских портов, в которые разрешен заход атомного флота, и объекты их инфраструктуры за исключением определенных распоряжением правительства, не вошли в перечень Росгвардии.

Действующее законодательство прямо определяет, что частная охранная

деятельность на порты захода атомного флота не распространяется. К компетенции Росгвардии отнесены только места стоянок и (или) обслуживания атомного флота. Следовательно, в сложившейся ситуации охрану границ морских портов, в которые разрешен заход атомного флота, и объектов их инфраструктуры, которые не подлежат охране Росгвардией, может осуществлять только ведомственная охрана Минтранса России.

Задача охраны портов захода атомного флота силами подразделений транспортной безопасности не может быть решена в полном объеме. Цель охраны портов захода атомного флота состоит в физической защите ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ. Согласно ст. 4 ФЗ от 21.11.1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ относится к видам деятельности в области использования атомной энергии. Подразделения транспортной безопасности являются специализированными подразделениями в области транспортной безопасности, к компетенции которых данный вид деятельности не относится.

г) Согласно п. 18 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, «объекты федерального значения — объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации, органов государственной власти Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями президента Российской Федерации, решениями правительства Российской Федерации, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие Российской Федерации. Виды объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Российской Федерации в указанных в ч. 1 ст. 10 настоящего Кодекса областях, определяются правительством Российской Федерации, за исключением объектов федерального значения в области обороны страны и безопасности государства».

Перечень видов объектов федерального значения, подлежащих отображе-

нию на схемах территориального планирования РФ в области федерального транспорта, утвержден распоряжением правительства РФ от 09.02.2012 г. № 162-р и включает в себя морские порты и (или) морские терминалы; средства навигационного оборудования и другие объекты навигационно-гидрографического обеспечения морских путей, системы управления движением судов, расположенные вне границ морских портов.

Таким образом, можно утверждать следующее:

- ЧОО не имеют права осуществлять частную охранную деятельность как минимум в отношении границ морских портов (п. «б»), как максимум — в отношении морских портов в целом;
- законодательство о транспортной безопасности не рассматривает морской порт в целом как ОТИ. Как с позиций ФЗ «О транспортной безопасности» осуществлять защиту порта от АНВ — непонятно (например, на границах территории морского порта);
- особо стоит выделить вопрос охраны (защиты от АНВ) портов захода атомного флота; стоит отметить, что в этот перечень входят крупнейшие порты России.

Можно было бы сказать, что вопросы де-факто регулируются обычаями морского порта, но утверждать это не позволяет п. 3 ст. 3 ФЗ «О морских портах»⁷.

Какие меры целесообразно принять? Запрет на осуществлении частной охранной деятельности в отношении границ морского порта, скорее всего, был увязан с утратившей силу редакцией п. 5 ст. 15 ФЗ «О морских портах»⁸. Чтобы внести ясность в этот вопрос, необходимо инициировать обращение в Росгвардию. Если высказанное мной предположение окажется верным, далее

⁷ Обычаи морского порта не должны противоречить Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам РФ, Кодексу торгового мореплавания РФ, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ.

⁸ Охрану границ морского порта в целях выявления, предупреждения, пресечения террористических актов, а также иных противоправных действий, посягающих на общественный порядок и (или) общественную безопасность в морском порту, обеспечивают подразделения ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти в области транспорта, соответствующие подразделения федерального органа исполнительной власти в области внутренних дел и (или) организации, находящиеся в его ведении.

будет необходимо инициировать внесение изменений в приложение № 1 к постановлению правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587.

Обеспечивать физическую защиту ядерных установок уполномочен Росатом. Следовательно, целесообразно узнать позицию Росатома в отношении охраны портов захода атомного флота. Что понимает Росатом под портом захода: весь порт, морской терминал, место стоянки и (или) обслуживания?

К моменту написания статьи я не смог разобраться, к компетенции какого федерального органа исполнительной власти относится определение объектов федерального значения. В связи с этим на данном этапе предлагаю обратиться в Минтранс России с целью выяснения его позиции по поднятым в статье проблемам.

2. Организация охраны гидротехнических сооружений определена «Положением об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования» (утв. постановлением правительства от 21.11.2005 г. № 690).

Пункт 2 Положения определяет: «Круглосуточной охране подлежат судоходные гидротехнические сооружения, в том числе шлюзы и судоподъемники, и средства навигационного оборудования, включенные в перечень, утверждаемый Министерством транспорта РФ по согласованию с Федеральной службой войск национальной гвардии РФ и Федеральной службой безопасности РФ, а также предназначенные для обеспечения функционирования судоходных гидротехнических сооружений материальные ценности, находящиеся на охраняемых объектах (далее — объекты)». Основная задача по охране объектов — их защита от противоправных посягательств (п. 4).

На основании содержания п. 2 и 4 Положения можно заключить, что судоходные гидротехнические сооружения охраняются в соответствии с законодательством о ведомственной охране или о Росгвардии. Но это не так. Пункт 5 говорит: «Защита подлежащих охране объектов от противоправных посягательств осуществляется в порядке, предусмотренном для защиты судоходных гидротехнических сооружений в рамках обеспечения транспортной безопасности в соответствии с законодательством в области обеспечения транспортной безопасности».

Порядок изложен в Требованиях к обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта (утв. постановлением правительства РФ от 16.07.2016 г. № 678). Начнем внимательно читать.

Во-первых, как уже было сказано, законодательство о транспортной безопасности не регулирует вопросы, связанные с защитой от противоправных посягательств. Они рассматриваются законодательством о ведомственной охране (в данном случае). Подразделения транспортной безопасности не относятся к субъектам правоотношений, связанных с охраной. Может быть, имелось в виду ограничительное толкование противоправных посягательств (только АНВ)? Тогда почему предметом документа сделана охрана? Хватило бы защиты от АНВ.

Во-вторых, в Требованиях нет положений, связанных с охраной и защитой ОТИ от противоправных посягательств. Вопросы охраны в Требованиях затрагиваются только в части, касающейся исполнения требований Кодекса ОСПС. А это вопрос международного законодательства.

Каким же образом организовать охрану СГТС, опираясь на нормативные правовые акты, не регулирующие данный вопрос? Непонятно.

Надеюсь, мне удалось показать, что законодательства об охране и транспортной безопасности не согласованы и не взаимоувязаны.

Сложившуюся ситуацию проиллюстрирую на наглядном, хотя и умозрительно-гипертрофированном примере: обеспечение безопасности мореплавания в порядке, предусмотренном для обеспечения безопасности полетов. Казалось бы, в том и другом много сходного, только водная среда отличается от воздушной. Такой пример сразу вызывает смех, несерьезное отношение к инициативе.

А охрана в соответствии с законодательством о транспортной безопасности почему-то смеха не вызывает. Действительно, не до смеха: нам ее еще как-то организовывать надо.

У читателей наверняка возникает справедливый вопрос, какое практиче-

ское значение имеет данное теоретическое исследование. Ведь до сих пор как-то жили, работали... Например, в морских портах работают и ЧОО, и ведомственная охрана, начинают свою деятельность подразделения транспортной безопасности. Задействованные подразделения транспортной безопасности и охрана, по сути, дублируют друг друга.

Здравый смысл подсказывает, что все верно. Но формально это разные подразделения, решают они разные задачи, а потому должны осуществлять защиту одновременно. Именно такое заключение было сделано некоторыми юристами после изучения вопроса в ходе подготовки к совещанию у министра транспорта РФ М. Ю. Соколова по вопросам ведомственной охраны.

Может сложиться ситуация, когда на одном и том же посту будут находиться два сотрудника: один — от подразделения транспортной безопасности, другой — от охраны, а надзорные (контрольные) органы сегодня будут проверять соблюдение законодательства о транспортной безопасности, а завтра — об охране.

Любая недоработка в правовых документах, коллизии, неопределенность в правоприменении создают риск не только произвольного применения права субъектом, но и произвольного толкования законов надзирающими и контролирующими органами. Вместо защиты СТИ получает неизвестное минное поле, где каждый шаг чреват угрозой наказания.

Наиболее свежий пример, подтверждающий мои опасения, — ситуация с принудительным вооружением служб авиационной безопасности⁹. Зачем служебное оружие нужно сотрудникам авиационной безопасности — непонятно, но такая обязанность в нормативных правовых актах содержится.

Наши предложения

Отдельные предложения, с которыми заинтересованные органы и организации могут начать работу, были раскрыты раньше. В ходе обсуждения проблемы неоднократно слышал следующее: в ФЗ «О транспортной безопасности» нужно увязать понятия «охрана» и «транспортная безопасность». Например, защита ОТИ и ТС от актов незаконного вмешательства включает в себя их охрану. Или наоборот. По моему

⁹ http://www.securitymedia.ru/news_one_5444.html.

мнению, указанный подход не поможет решить проблему.

Термин «охрана» в российском законодательстве используется для очень многих правоотношений: охрана труда, охрана здоровья, пожарная охрана, охрана правопорядка, охрана наследства, охрана водных объектов и т. д. В каждом случае содержание понятия «охрана» имеет свои отличительные особенности.

Если выбрать правоотношения, связанные с охраной ОТИ и ТС, ясности не прибавляется. В нормативных правовых актах об охране понятия «объект транспортной инфраструктуры» и «транспортное средство» не используются и не толкуются¹⁰. Кроме ФЗ «О ведомственной охране» и «О ЧДОД» вопросы охраны рассмотрены в ФЗ «О государственной охране», имеются положения, связанные с охраной, в ФЗ «О полиции», «О войсках национальной гвардии», иных законах и постановлениях правительства РФ. В каждом случае свое содержание понятия «охрана».

Таким образом, увязать в одной фразе понятия «охрана» и «транспортная безопасность» не получится. Согласен с теми, кто считает, что необходимо в законодательстве о транспортной безопасности раскрывать содержание понятия «охрана» в части, касающейся ОТИ и ТС.

За такую работу я пока не берусь и предлагаю прежде всего гармонизировать законы о ведомственной охране и о транспортной безопасности.

Проблему можно решить путем дополнения ст. 4 Федерального закона от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» пунктом 8 в следующей редакции: «Ведомственная охрана федеральных органов исполнительной власти в области транспорта участвует в реализации задачи по защите ОТИ и (или) ТС от АНВ».

В соответствии со ст. 2 ФЗ «О ведомственной охране», основные задачи ведомственной охраны следующие:

- защита охраняемых объектов от противоправных посягательств;
- обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных

¹⁰ За исключением ФЗ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». Этот случай рассмотрен в начале статьи.



правонарушений на охраняемых объектах.

Иные задачи на ведомственную охрану могут быть возложены в соответствии с федеральными законами.

В соответствии со ст. 4 «правовое регулирование деятельности ведомственной охраны осуществляется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

В настоящее время ФЗ «О транспортной безопасности» не возлагает обеспечение транспортной безопасности охраняемых ОТИ и (или) ТС на ведомственную охрану федеральных органов исполнительной власти в области транспорта. Он определяет лишь статус ее подразделений, осуществляющих защиту ОТИ и ТС от АНВ.

Предлагаемая редакция позволяет устранить коллизии между законодательствами о ведомственной охране и о транспортной безопасности, вытекающие из различий предметов их правового регулирования.

В итоге в рамках типового договора между субъектом транспортной инфраструктуры и ведомственной охраной федеральных органов исполнительной власти в области транспорта на защиту охраняемых ОТИ и (или) ТС ведомственная охрана сможет, решая

основные задачи, в строгом соответствии с законодательством о транспортной безопасности обеспечивать их безопасность.

В ходе решения основных задач по защите охраняемых ОТИ и (или) ТС ведомственная охрана федеральных органов исполнительной власти в области транспорта сможет в полном объеме использовать права работников ведомственной охраны, предусмотренные ст. 11 ФЗ «О ведомственной охране», что положительно скажется на обеспечении, в частности, и транспортной безопасности охраняемых ОТИ и (или) ТС.

На работников подразделений транспортной безопасности ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта будут распространяться гарантии правовой и социальной защиты работников ведомственной охраны, предусмотренные главой V ФЗ «О ведомственной охране», что повысит привлекательность работы в подразделениях транспортной безопасности ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта.

В заключение нужно отметить, что цель настоящей статьи — обратить внимание читателей на вопросы, которые, по мнению автора, находятся вне круга проблем, обсуждаемых транспортным сообществом. ■