

Транспортная безопасность: проблемы становления



С. А. Семенов,
начальник
ФБУ «Служба
морской
безопасности»

После вступления в силу Федерального закона «О транспортной безопасности» сформирован солидный блок утвержденных подзаконных правовых актов. Вместе с тем законодательство о транспортной безопасности остается одним из самых критикуемых.

В 2018 г. исполнилось одиннадцать лет с момента подписания Президентом РФ В. В. Путиным Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее — Закон). Срок достаточно большой, можно подвести некоторые итоги становления указанного закона. Во исполнение Закона Правительством РФ, Минтрансом России и подведомственными ему службой и агентствами разработан и утвержден большой блок подзаконных нормативных правовых актов. По мнению В. А. Шестака, в настоящее время транспортную безопасность (ТБ) можно рассматривать как сформировавшийся юридический институт [1].

За период действия Закона проведено категорирование большинства объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средств (ТС), утверждены оценка их уязвимости и планы обеспечения ТБ. Организованы и осуществляются

подготовка и аттестация сил обеспечения ТБ, началась сертификация технических средств обеспечения ТБ. Проводится активная работа по привлечению к защите ОТИ и ТС от актов незаконного вмешательства (АНВ) аккредитованных подразделений ТБ. В законодательство о ТБ регулярно вносятся правки для его оптимизации и снижения нагрузки на субъекты транспортной инфраструктуры.

Сегодня меры по обеспечению ТБ входят важной составляющей в меры по обеспечению безопасности ОТИ и ТС не только в ходе повседневной коммерческой деятельности, но и во время проведения в России важных общественно-политических мероприятий.

Вместе с тем законодательство о ТБ по-прежнему остается одним из самых критикуемых в системе транспортного законодательства. По моему мнению, основные причины критики следующие:

- универсальность законодательства о ТБ по отношению к разным видам транспорта;
- неочевидность взаимосвязи предусмотренных законодательством о ТБ мер с предполагаемым результатом;
- затратность мер по обеспечению ТБ;
- неодинаковые условия для российских и иностранных перевозчиков в части, касающейся обеспечения ТБ;
- отсутствие связи со смежными юридическими институтами: с нормами Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и Международной морской организации (ИМО), с законодательством о противодействии терроризму, с законами о частной охранной деятельности и о ведомственной охране и др.;
- отнесение законодательством о ТБ к АНВ строго ограниченного круга событий.

Универсальность

Одна из ключевых проблем законодательства о ТБ — его универсальность по



отношению ко всем видам транспорта (авиационному, морскому и внутреннему водному, автомобильному, железнодорожному и внеуличному) и дорожному хозяйству. Нацеленность Закона на формирование единых и прозрачных для всех видов транспорта правил вызывает понимание. Однако Законом не были учтены нормы юридических институтов, возникших ранее и действовавших на момент вступления его в силу, например, нормы авиационной безопасности.

СССР — член ИКАО с 14 ноября 1970 г. сразу же стал распространять международные стандарты и рекомендуемую практику ИКАО в сфере безопасности на воздушные суда, выполняющие внутренние коммерческие полеты. 12 июля 1973 г. по распоряжению Совмина СССР № 1414-рс в Министерстве гражданской авиации было создано Управление режима для комплексного решения задач по своевременному предупреждению и пресечению возможных попыток угона воздушных судов за границу, совершения других преступных актов против гражданской авиации. На этом этапе были созданы первые нормативные документы по досмотру пассажиров, а также по предотвращению захватов и угонов воздушных судов.

Иными словами, в момент вступления Закона в силу история развития авиационной безопасности в нашей стране насчитывала более 30 лет. Однако нормы авиационной безопасности так и не «вписались» в законодательство о ТБ. Проблема гармонизации воздушного законодательства и законодательства о ТБ неоднократно обсуждалась на самых разных площадках. 16 февраля 2017 г. было проведено совещание под руководством заместителя Председателя Правительства РФ Аркадия Дворковича. По итогам совещания были приняты принципиальные решения, в том числе следующие:

- до 31 марта 2017 г. представить в Правительство РФ предложения, которые позволят исключить противоречия требований авиационной безопасности и ТБ;

- до 20 апреля 2017 г. Минтрансу России доработать проект Постановления Правительства «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта» [2].

Эти решения до сих пор не исполнены. Аэропортам и авиакомпаниям в повседневной деятельности по-прежнему приходится раздельно руководствоваться нормативными правовыми актами по авиационной безопасности и по ТБ и исполнять их.

Резолюцией Конференции договаривающихся правительств Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. (СОЛАС 74) от 12 декабря 2002 г. одобрен Международный кодекс по охране судов и портовых средств (Кодекс ОСПС). Необходимость гармонизации Кодекса ОСПС и законодательства о ТБ также стоит на повестке дня. Для реализации этой задачи в Минтрансе России создана рабочая группа.

Внедрить в практику универсальные нормы в сфере ТБ трудно. Воздушный транспорт сильно отличается от морского транспорта или от дорожного хозяйства, а уж тем более от канатной дороги (внеуличный вид транспорта). Очень сложно в одном или нескольких неспециализированных (по виду транспорта) нормативных правовых актах учесть особенности каждого вида транспорта и предсказать, как планируемые меры скажутся на его функционировании.

Обратной стороной универсальности Закона стала избыточная детализация регулирования отдельных правоотношений. Например, в Требованиях по обеспечению ТБ по видам транспорта содержатся нормы, предписывающие, сколько работников должно быть в том или ином месте. То есть в нормах не учтены особенности и специфика конкретного ОТИ или ТС. В результате субъект транспортной инфраструктуры или перевозчик заведомо не может оптимально спланировать меры по обеспечению ТБ конкретного ОТИ или ТС, так как вынужден содержать работников и технические средства обеспечения ТБ без объективной необходимости.

Неочевидность взаимосвязи

Транспортным сообществом постоянно поднимается вопрос о связи предусмотренных законодательством о ТБ мер с конечным результатом — защищенностью ОТИ и ТС от АНВ, включая террористические акты. Пока нет информации о проведенных или проводимых в этом направлении научных исследованиях и их результатах.

Сложившаяся ситуация не добавляет сторонников безусловного исполнения Закона. По мнению субъектов транспорт-

ной инфраструктуры и перевозчиков, ряд предусмотренных Законом мер не влияет на конечный результат и нацелен только на «выкачивание» у заинтересованных лиц финансовых средств.

В частности, Законом предусмотрено, что подготовка и аттестация сил обеспечения ТБ проводятся разными юридическими лицами. Стоимость подготовки и стоимость аттестации сопоставимы. Напомню, что итоговая аттестация сотрудников авиационной безопасности, охраны и по Кодексу ОСПС проводится образовательной организацией по итогам обучения, т. е. одной организацией. Предусмотренный Законом подход не повышает качества подготовки в образовательной организации, как и ее ответственности за конечный результат. Для подготовки сил обеспечения ТБ образовательной организации достаточно обычной лицензии на указанный вид деятельности. Если по итогам аттестации сил обеспечения ТБ в органе аттестации (или аттестующей организации) работник не проходит предусмотренные Законом проверки, то образовательная организация ответственности за это не несет. Таким образом, в Законе сделан акцент на дополнительном контроле знаний, умений и навыков работников сил обеспечения ТБ, но не отмечена необходимость повышения качества подготовки в образовательных организациях.

Постановлением Правительства РФ от 26.09.2016 № 969 предусмотрена обязательная сертификация технических средств обеспечения ТБ. Указанная сертификация касается не только установленных средств, но и планируемых. Сертификация — достаточно дорогая процедура. Использование несертифицированных средств обеспечения ТБ служит основанием для привлечения субъекта транспортной инфраструктуры или перевозчика к юридической ответственности.

Процедура сертификации состоит в подтверждении органом сертификации заявленных производителем тактико-технических характеристик технических средств обеспечения ТБ. В связи с этим субъектам транспортной инфраструктуры и перевозчикам не ясно, какое положительное влияние сертификация технических средств обеспечения ТБ оказывает на защищенность конкретного объекта. Непонятно, почему технические средства, используемые в сфере безопасности транспорта, подлежат сертификации, а используемые в иных сферах экономики и промышленности, не подлежат.

ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН



Затратность мер

Согласно статье 4 Закона обеспечение ТБ ОТИ и ТС возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами. В связи с этим все затраты на обеспечение ТБ относятся к затратам субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков.

Ряд обязательных для субъектов транспортной инфраструктуры затрат раскрыт раньше. Кроме подготовки и аттестации сил обеспечения ТБ, сертификации технических средств обеспечения ТБ к обязательным затратам субъекта транспортной инфраструктуры или перевозчика можно отнести оценку уязвимости ОТИ или ТС, дооснащение техническими средствами обеспечения ТБ, привлечение подразделений ТБ.

Субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики с учетом пункта «м» статьи 71 Конституции РФ считают сложившуюся ситуацию несправедливой. В числе АНВ Закон прямо указывает террористический акт, и РФ, переложив финансовое бремя обеспечения ТБ на субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчиков, уклоняется от исполнения своих конституционных обязанностей. Кроме того, для субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков законодательством не предусмотрены механизмы снижения финансовой нагрузки, связанной с обеспечением ТБ. Единственный способ компенсации понесенных субъектом транспортной инфраструктуры или перевозчиком затрат — увеличение стоимости услуг и перевозок.

В обосновании проекта Закона указывалось, что реализация законопроекта не повлечет дополнительных расходов из средств федерального бюджета. Данный

тезис также оказался неисполнимым. В частности, все указанные затраты федерального бюджета вынужден нести в целях обеспечения ТБ ОТИ, находящихся в федеральной собственности. В первую очередь можно выделить искусственные дорожные сооружения и судоходные гидротехнические сооружения. Обеспечение ТБ указанных ОТИ, как правило, осуществляется за счет источников финансирования, не связанных напрямую с обеспечением ТБ.

Неодинаковые условия

С 2007 г. российские и иностранные перевозчики находятся в неравных условиях в части, касающейся обеспечения ТБ транспортных средств. В настоящее время субъектами Закона являются только российские перевозчики. Следствием сложившейся ситуации стало удорожание стоимости услуг российских перевозчиков по сравнению с иностранными, что негативно влияет на конкурентоспособность отечественных компаний.

Например, разница в затратах на безопасность для двух судов российской компании, одно из которых плавает под российским флагом, а другое — под удобным флагом, может составлять 20–30 %. Естественно, что в таких условиях судовладельцы не спешат переводить свои суда под российский флаг.

Минтрансом России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти сформирован единый подход к вопросу распространения требований законодательства в области обеспечения ТБ на иностранные компании, осуществляющие перевозки в РФ или через территорию РФ. Предлагается внести изменения в часть 1 статьи 8 Закона, предусматривающие обязательность исполнения требований по обеспечению

ТБ перевозчиками иностранного государства, осуществляющими перевозки в РФ, из РФ, через территорию РФ [3]. Однако до сих пор предлагаемые изменения в Закон не приняты.

Отсутствие взаимосвязи

Проблема отсутствия взаимосвязи между законодательством о ТБ и правовыми нормами ИКАО и ИМО, а также авиационной безопасности упоминалась раньше. Однако это не единственная проблема в области гармонизации смежных юридических институтов. Не менее важное, на мой взгляд, значение имеет гармонизация законодательства о ТБ с законодательствами о противодействии терроризму и об охране. Указанные вопросы подробно разбирались ранее [4, 5], и в настоящей статье осветим их тезисно.

Согласно пункту 1 статьи 1 Закона «акт незаконного вмешательства — противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт...». По моему мнению, Закон прямо относит подразделения ТБ к субъектам, осуществляющим защиту ОТИ и ТС от террористических актов. Следовательно, подразделения ТБ должны иметь правовой статус субъекта противодействия терроризму. Однако правовой статус подразделений ТБ, их роль и место в противодействии терроризму не ясны.

Проведенный анализ действующего законодательства о ТБ и о противодействии терроризму позволяет заключить следующее:

- подразделения ТБ должны иметь правовой статус субъекта противодействия терроризму;
- основное направление деятельности по противодействию терроризму для подразделений ТБ — участие в профи-

лактике терроризма; основная задача — препятствовать совершению террористического акта;

- действующее законодательство не позволяет полностью раскрыть правовой статус подразделения ТБ как субъекта противодействия терроризму; в части, касающейся защиты ОТИ и ТС от террористических актов, законы о ТБ и противодействии терроризму не взаимосвязаны.

Большинство субъектов транспортной инфраструктуры не видят принципиальных различий между охраной и обеспечением ТБ. Отчасти это объясняется внешней схожестью понятий. Однако с позиций законодательства охранные услуги, ведомственная охрана и обеспечение ТБ — разные виды деятельности.

Для разграничения законодательства об охране и законодательства о ТБ следует определить как ключевой предмет правового регулирования. Это оказание охранных услуг для частных охранных организаций, защита от противоправных посягательств для ведомственной охраны и защита от АНВ для подразделений ТБ.

Законом РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [6] дан исчерпывающий перечень охранных услуг, которые разрешается предоставлять частным охранным организациям. Обеспечение ТБ не входит в этот список. С позиций закона оказание частной охранной организацией услуг по обеспечению ТБ расценивается как нарушение ее лицензионных прав.

Законом предусмотрено, что защиту ОТИ и ТС от АНВ имеют право осуществлять только подразделения ТБ. Согласно Закону, ведомственная охрана Минтранса

России обладает статусом подразделения ТБ. Однако ее подразделения могут обеспечивать ТБ только после соответствующей подготовки и аттестации работников. Депутат Государственной Думы А. С. Старовойтов на открытии XVII конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» говорил о необходимости создания правовых механизмов допуска частных охранных организаций к защите ОТИ и ТС от АНВ. Но пока законодательства об охране и о ТБ между собой не связаны.

Ограниченный круг событий

Закон четко очерчивает круг событий, которые он квалифицирует как АНВ. В частности, пункт 1 статьи 1 Закона прямо относит террористический акт к АНВ. Иные АНВ конкретизированы в Перечне потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (утв. Приказом Минтранса РФ № 52, ФСБ РФ № 112, МВД РФ № 134 от 05.03.2010 г.), который содержит девять пунктов: 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.

Конечно, это не исчерпывающий перечень АНВ или угроз безопасному функционированию транспорта. Например,

кибератаки и пиратство законодательством о ТБ в качестве АНВ не выделяются и не рассматриваются. Но в международном праве меры по борьбе с ними входят в состав комплекса мер по обеспечению безопасности соответствующего вида транспорта. Например, Дос 8973 «Руководство по авиационной безопасности» ИКАО содержит главу 18 «Киберугрозы критическим авиационным системам информационных и связных технологий».

В Рекомендациях по управлению киберрисками в морской отрасли (далее — Рекомендации) — Циркуляре Комитета по безопасности на море и Комитета по облегчению формальностей судоходства ИМО (MSC-FAL./Circ.3) — отмечается, что управление рисками традиционно сосредоточено на операциях в физической области, однако большая зависимость от оцифровки, интеграции, автоматизации и сетевых систем обусловила растущую потребность в управлении киберрисками. Рекомендациями предлагается управление в отношении киберрисков через естественное расширение существующих методов управления безопасностью мореплавания и безопасностью судна. Приложение № 10 Резолюции Комитета по безопасности на море ИМО MSC.428(98) настоятельно рекомендует администрациям обеспечить надлежащее рассмотрение киберрисков в системах управления безопасностью [7].

С 1 января 2018 г. вступил в силу Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», который регулирует отношения в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры РФ для ее устойчивого функционирования при проведении на нее компьютерных атак, в частности в сфере транспорта. Меры, предусмотренные указанным законом, нормы ИКАО и ИМО не учитывают, с мерами, предусмотренными Федеральным законом «О транспортной безопасности, не связаны. Складывающаяся ситуация может повлечь увеличение бюрократических процедур, количества обязательных для субъекта транспортной инфраструктуры или ТС документов, объема контрольных и надзорных мероприятий.

Морское пиратство и разбой — глобальные мировые проблемы, затрагивающие, в частности, интересы многих российских судовладельцев. В связи с этим вопросам противодействия морскому пиратству и разбою, борьбы



ФОТО: СЕРГЕЙ ГОРИН

с ними уделяется значительное внимание Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Так, Морская доктрина РФ (утв. Президентом РФ 26.07.2015) к долгосрочным задачам региональных направлений национальной морской политики на Тихоокеанском и Индоокеанском региональных направлениях относит участие в обеспечении безопасности морской деятельности, в том числе в борьбе с пиратством. Концепция внешней политики РФ (утв. Указом Президента РФ от 30.11.2016 № 640) констатирует, что современный мир характеризуется стремительным ростом уровня, расширением характера и географии имеющих трансграничную природу вызовов и угроз, к числу которых относится морское пиратство.

Основы государственной политики РФ в области военно-морской деятельности на период до 2030 г. (утв. Указом Президента РФ от 20.07.2017 № 327) относят пиратство к основным опасностям и угрозам национальной безопасности РФ в Мировом океане. Концепция внешней политики РФ отмечает рост пиратской активности в Гвинейском заливе, а также в акваториях Индийского и Тихого океанов. Указанная Концепция к приоритетам РФ в решении глобальных проблем в рамках международного экономического и экологического сотрудничества (как для экономического развития, так и для укрепления безопасности) относит соблюдение отвечающих национальным интересам требований обеспечения безопасности морского судоходства в соответствии с нормами международного морского права, в том числе в части, касающейся борьбы с международным терроризмом и противодействия морскому пиратству.

Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне», Военная доктрина РФ (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976) относят борьбу с пиратством к задачам Вооруженных сил РФ и Военно-Морского флота. Основы государственной политики РФ в области военно-морской деятельности на период до 2030 г. относят противодействие международному терроризму и пиратству к основным задачами государства. Вместе с тем до сих пор в РФ не выделен орган (организация), в задачи которого входила бы координация деятельности по противодействию пиратству российских и зарубежных заинтересованных сторон, оказанию информационной поддержки российских судовладельцев в опасных районах Мирового океана. Ни

ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН



Минтранс России, ни Росморречфлот не имеет полномочий в указанной сфере. Законодательство о ТБ не выделяет пиратство в качестве особого АНВ, не определяет особых мер по противодействию пиратству, предусмотренные законодательством меры не связаны с нормами ИМО [8].

Надеюсь, мне удалось показать существующие проблемы и сложности в развитии законодательства о ТБ. Другие исследователи могут сделать акцент на иных вопросах. Но они только подтверждают мое мнение о сложности законодательства о ТБ, о неизбежности ошибок и недочетов в его развитии. Это не означает, что нужно воспринимать сложившуюся ситуацию в области ТБ как нечто застывшее и неизменное.

В части, касающейся изложенных в статье проблем, на мой взгляд, основное внимание необходимо уделить гармонизации законодательства о ТБ со смежными юридическими институтами и нормами международного права. В некоторых случаях эффективным инструментом гармонизации может стать имплементация международных правовых норм в законодательство о ТБ.

Правительству РФ, Минтрансу России, подведомственным ему службе и агентствам необходимо в ходе диалога с транспортным сообществом больше внимания уделять разъяснению обоснованности и необходимости предусмотренных Законом мер по обеспечению ТБ, оперативно и конструктивно реагировать на выявленные проблемы и недостатки законодательства о ТБ, предусмотреть меры финансово-эконо-

мической поддержки субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков, добросовестно исполняющих Закон, включая защиту их конкурентоспособности. **Т**

Литература

1. Шестак В. А. Транспортная безопасность как юридический институт // Транспортное право и безопасность: электрон. науч. журн. 2018. № 1. С. 196–200. — URL: http://trans-safety.ru/tpb/2018/04/trans_safety_25.pdf (дата обращения 30.04.2018).
2. Транспортная безопасность и технологии: электрон. версия журн. — URL: http://transport.securitymedia.ru/news_one_5886.html (дата обращения 01.05.2018).
3. Захряпин Н. Ю. Подготовлены изменения в закон «О транспортной безопасности» // Транспорт РФ. — URL: <http://www.rostransport.com/article/15984/>.
4. Семенов С. А. Место транспортной безопасности в противодействии терроризму // Транспорт РФ. 2017. № 3 (70). С. 16–19.
5. Семенов С. А. Охрана и транспортная безопасность: проблемные вопросы правоприменения // Там же. 2017. № 4 (71). С. 56–61.
6. Закон РФ от 11.03.1992 № 2487–1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».
7. Семенов С. А. Кибербезопасность морского и речного транспорта // Транспорт РФ. 2018. № 1 (74). С. 43–46.
8. Семенов С. А. Морской спецназ // Морск. вести России. 2018. № 2 (465). С. 1–5.