

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 347.463

© Пищелко А. В.

— доктор педагогических наук,
профессор кафедры «Транспортное право
и административное право» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Организационно-правовые основы транспортной безопасности в России

Аннотация. Статья посвящена проблемам формирования организационно-правовых основ деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности; совершенствования деятельности органов государственного управления; организации системы обеспечения транспортной безопасности, дается характеристика системы рубежного контроля.

Ключевые слова: транспортная безопасность; организационно-правовые основы; акт незаконного вмешательства; рубежный контроль.

© Pischelko A.

— doctor of pedagogical sciences, professor
of the chair «Transport law and administrative law»
Law institute of the Russian university of transport

Organizational and legal basis of transport security in Russia

Abstract. The article is devoted to the problems of formation of organizational and legal bases of activity in the sphere of transport security; improvement of the state administration; organization of the system of transport security, the characteristic of the system of boundary control.

Keywords: transport security; organizational and legal basis; act of unlawful interference; boundary control.

Важнейшим условием эффективности деятельности транспортного комплекса является обеспечение защищенности транспортного комплекса от негативных явлений, постоянно возникающих в процессе

деятельности. Степень эффективности этой борьбы в значительной степени зависит от правового обеспечения сферы транспортной безопасности.

Федеральный закон «О транспортной безопасности», провозглашая в качестве основных принципов обеспечения транспортной безопасности принципы законности и соблюдения баланса интересов личности, общества и государства, определяет в качестве основной задачи нормативно-правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности.

Сегодня на всех уровнях законодательной и исполнительной власти принято значительное число актов, многие из которых зачастую дублируют друг друга и даже противоречат. Проблема в том, что нормативное обеспечение защищенности транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства является предметом деятельности Минтранса России, МВД России, Ространснадзора, Росавиации, Росжелдора и др.

Большое количество принятых нормативных правовых актов, к сожалению, не определяют конкретной ответственности за обеспечение транспортной безопасности.

Стратегия транспортной безопасности Российской Федерации обращает особое внимание на совершенствование правового обеспечения в сфере транспортной безопасности.

Системный характер понятия транспортной безопасности включает в себя, прежде всего:

- реализацию целей национальной безопасности в сфере транспортного комплекса;
- обеспечение экологической безопасности транспортной системы;
- предупреждение на транспорте чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера;
- предупреждение, противодействие и пресечение преступлений в транспортной сфере;
- противодействие террористическим актам и диверсиям на транспорте;
- ликвидацию и минимизацию материального и морального ущерба от чрезвычайных происшествий и преступлений в транспортном комплексе.

Основными задачами транспортной безопасности являются обеспечение:

- безопасности деятельности и эксплуатации объектов и средств транспорта;
- безопасность перевозок грузов, товаров, багажа и грузобагажа;
- безопасных для жизни и здоровья пассажиров условий проезда.

Таким образом, система транспортной безопасности включает в себя систему защиты транспортных коммуникаций (путей сообщения),

объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (подвижного состава).

Формирование законодательства в сфере транспортной безопасности, его совершенствование опирается на анализ практики деятельности правоохранительных органов и служб транспортной безопасности, прогнозов и оценки перспектив совершенствования нормативно-правовой базы.

Специфика деятельности транспортного комплекса связана с наличием опасностей, возникающих при движении транспортных средств, и даже при их стоянке. Не случайно транспортные средства характеризуются как источник повышенной опасности. Это обусловлено наличием целого ряда факторов, которые могут привести к возникновению аварий, крушений, транспортных происшествий связанных с гибелью людей или причинением вреда их здоровью.

Анализ основных угроз транспортной безопасности показывает, что на первом месте по частоте проявлений и тяжким последствиям находятся чрезвычайные происшествия, вызванные техническим состоянием транспортных систем (изношенность технических систем и транспортных средств, приводящих к авариям, конструктивные недостатки, нарушения правил эксплуатации транспортных средств, нарушения требований экологической безопасности в деятельности транспортного комплекса). Сюда же относятся и природные факторы, создающие аварийную обстановку и влекущие за собой материальные потери и человеческие жертвы.

На втором месте (на первом по общественному реагированию) находятся террористические и диверсионные акции (угон или захват транспортных средств — воздушных, морских и речных судов, автотранспорта, железнодорожного подвижного состава; взрывы в аэропортах, на железнодорожных вокзалах, портах, на транспортных средствах, на гидротехнических сооружениях и др.); криминальные действия в сфере грузовых и пассажирских перевозок.

Определенную угрозу представляют и иные случаи незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса: противоправное блокирование транспортных магистралей, блокирование аэропортов, железнодорожных и автомобильных вокзалов, морских и речных портов. В последнее время участились случаи телефонного «терроризма», разборудование устройств железнодорожных путей, наложение посторонних предметов на рельсы, ослепление водителей транспортных средств лазерами. Популярность у молодежи приобрел «зацепинг» — езда на крышах вагонов, на прицепных устройствах, что всегда представляет угрозу для жизни и приводит к нарушениям деятельности транспорта. По-прежнему нередки случаи вандализма в отношении транспортных средств.

Большое количество органов, занимающихся проблемами

безопасности на транспорте, а также наличие большого количества нормативно-правовых актов, в сфере транспортной безопасности усложняет, в определенной степени, создание эффективной системы обеспечения транспортной безопасности.

Система обеспечения транспортной безопасности, на наш взгляд, включает в себя:

- специально уполномоченный орган государственного регулирования в области транспортной безопасности;

- юридические лица — эксплуатанты и владельцы транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности;

- научно-исследовательские, специализированные центры в области транспортной безопасности;

- образовательные организации по подготовке, переподготовке и повышению квалификации персонала в области транспортной безопасности.

Транспортный комплекс включает в себя большое количество объектов транспортной инфраструктуры, огромное количество транспортных средств, субъектов деятельности транспортного комплекса и субъектов обеспечения транспортной безопасности.

Все это делает задачу создания системы транспортной безопасности весьма сложной. Не только правовые, но и организационно-экономические вопросы до настоящего времени не разрешены. К основным направлениям деятельности по обеспечению транспортной безопасности Федеральный закон «О транспортной безопасности» относит: оценку уязвимости, установление уровней безопасности, разработку и утверждение планов обеспечения транспортной безопасности.

Закон определяет, что оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств проводится специализированными аккредитованными организациями в сфере обеспечения транспортной безопасности на основе публичного договора и тарифов, установленных ФСТ России.

Таким образом, появляется новый вид экономической деятельности, связанный с оценкой уязвимости, и в сферу обеспечения транспортной безопасности вторгаются рыночные отношения, скорее даже не рыночные, а коммерческие отношения.

Возникает ситуация, в которой, хозяйствующему субъекту навязывается государством услуга, которая предоставляется другим хозяйствующим субъектом, от которой они не вправе отказаться, т.е. все затраты на проведение оценки уязвимости как объектов транспортной инфраструктуры, так и транспортных средств, возлагается законом на хозяйствующий субъект. При организации системы обеспечения транспортной безопасности хозяйствующего субъекта он несет

финансовые затраты на техническое оборудование и средства по обеспечению транспортной безопасности, а также затраты, связанные с разработкой и реализации планов по обеспечению транспортной безопасности, в том числе обучением персонала. Следовательно, закон возлагает значительную долю расходов по обеспечению и совершенствованию системы транспортной безопасности на хозяйствующие субъекты.

Для обеспечения транспортной безопасности и эффективной защиты транспортного комплекса в настоящее время в России выработан единый подход к реализации мер безопасности. Сюда, в первую очередь, относится усиление контроля за техническим состоянием систем транспортного комплекса, что является прямой обязанностью не только службы эксплуатации, но и службы транспортной безопасности. Для предупреждения террористических угроз и диверсий организована система рубежного контроля с целью выявления и определения тех или иных видов террористических угроз.

На первом рубеже сотрудники органов внутренних дел проводят оперативно-поисковые мероприятия на привокзальных площадях вокзалов, в аэропортах, портах по отработке граждан, прибывающих общественным и частным транспортом. Выявляются лица с признаками неадекватного и подозрительного поведения, проводится проверка автотранспорта, выборочная проверка документов. Организуется визуальное наблюдение за действиями подозрительных лиц, их связями и контактами. При обнаружении запрещенных предметов у граждан, а также лиц, нелегально находящихся на территории транспортного комплекса, проводится немедленное изъятие запрещенных предметов и задержание таких граждан.

На втором рубеже контроль за входящими в здания вокзального комплекса людьми (пассажирами, провожающими, встречающими), осуществляется с помощью технических средств, установленных на входах в здания вокзалов и аэропортах: рентгенотелевизионных интроскопов, стационарных и ручных металлоискателей.

На третьем рубеже предпосадочный контроль пассажиров, их багажа организуется во взаимодействии сотрудников транспортной полиции и сотрудников транспортной безопасности. При этом используются технические средства поиска запрещенных предметов, специально обученные собаки, натасканные на поиск взрывчатых веществ, огнестрельного оружия и наркотических веществ.

На четвертом рубеже специалисты службы профайлинга осуществляют вербальную и визуальную психодиагностику пассажиров. Профайлер, наблюдая за поведением пассажиров, выявляет подозрительных лиц, воспринимая и анализируя их поведенческие особенности. Затем с «выявленными» людьми проводятся проверочные мероприятия. В связи с тем, что при масштабных пассажиропотоках

тщательная проверка каждого пассажира невозможна, такая селекция является необходимой.

Такая же рубежная система безопасности действует для контроля пассажиров, прибывших с проблемных направлений, для выявления лиц, имеющих намерение совершить террористические акты и диверсии.

В обеспечении транспортной безопасности, конечно, огромную роль играют технические средства контроля и поиска запрещенных и опасных предметов. С этой целью применяются специальные технические средства, использующие различные физико-химические методы (рентгеновский, газоаналитический, ядерно-квадрупольный резонанс, нейтронный, спектрометр подвижных ионов и др.). Применение таких технических средств дает возможность идентифицировать взрывчатые вещества различного состава, включая жидкие взрывчатые вещества (типа нитроглицерина), кристаллогидраты (например, на основе нитрата аммония). В настоящее время появляются новые устройства, в которых используются терагерцовые волны для выявления скрытых взрывчатых веществ. Использование технических средств охраны и контроля неизбежно ставит задачу правового регулирования их применения.

Современная тактика террористов расширяет сферу обеспечения транспортной безопасности, охватывая не только входы на железнодорожные вокзалы, порты, аэровокзалы, автовокзалы и автостанции, но и прилегающие территории (привокзальные площади), включая стоянки автотранспорта.

Поэтому важное место в обеспечении транспортной безопасности отводится организации взаимодействия правоохранительных органов и служб транспортной безопасности не только на территории транспортного комплекса, но и на прилегающих территориях в случае осуществления террористического акта и ликвидации его последствий.

Отсюда следует весьма важный вывод, что в системе транспортной безопасности на первый план выходит анализ поведенческой модели людей, находящихся на территории транспортного комплекса, не исключая при этом и превентивный сбор агентурной информации, и оперативно-поисковые мероприятия, нацеленные на обнаружение оружия и взрывчатых веществ. Службы транспортной безопасности должны ориентироваться, в первую очередь, на работу с пассажирами, а затем уже надеяться на технические средства контроля. Следовательно, возникает необходимость в специальной подготовке сотрудников транспортной безопасности. Это касается и надежности операторов технических средств обеспечения безопасности, благонадежности сотрудников служб транспортной безопасности и сотрудников правоохранительных органов.

Одним из важнейших направлений совершенствования деятельности

системы обеспечения транспортной безопасности является подготовка кадров. В настоящее время создана система первоначальной подготовки и повышения квалификации сотрудников сил транспортной безопасности, но, к сожалению, отсутствует система целенаправленной подготовки руководителей служб транспортной безопасности. Как правило, на эти должности назначаются бывшие сотрудники правоохранительных органов, имеющих опыт работы в силовых структурах, но у них отсутствует специальная подготовка в сфере транспортной безопасности.

Высшие учебные заведения транспорта не ведут подготовку специалистов в области транспортной безопасности, нет профиля данной специальности, что создает существенные трудности при подготовке специалистов, которые должны будут обеспечивать безопасность на практике.

Отдавая должное органам государственного управления деятельностью транспортного комплекса, тем не менее следует отметить, что государство недостаточно активно принимает участие в ресурсном обеспечении транспортной безопасности, практически возлагая эти обязанности на хозяйствующих субъектов.

Для крупнейших транспортных компаний России это является соразмерной их доходам финансовой нагрузкой, однако для небольших транспортных компаний это может привести к значительному ухудшению показателей коммерческой деятельности и, в конечном итоге, сопряжено с фактом самого существования транспортной компании.

В связи с этим представляется целесообразным предусмотреть и юридически закрепить механизм либо прямого финансирования со стороны государства мероприятий по транспортной безопасности, либо принять систему компенсаций, субсидий не только для государственных предприятий, но и для транспортных предприятий других форм собственности.

Хозяйствующие субъекты должны постоянно отслеживать и проводить оценку угроз для транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, решая взаимосвязанные задачи — оценку степени угрозы и управление рисками. Согласно действующему законодательству ответственность за проведение оценки характера и степени угрозы в отношении транспорта поручена Минтрансу России.

Последовательность действий по обеспечению транспортной безопасности может быть представлена следующим образом:

- оценка и классификация всех возможных угроз;
- ранжирование всех объектов транспорта и транспортных средств по категориям и сведение всех данных в единый реестр;
- формирование для каждого объекта инфраструктуры конкретных

требований с учетом установленного ранга угрозы;

— проведение оценки уязвимости каждого объекта;

— разработка для каждого объекта инфраструктуры и транспортного средства плана обеспечения безопасности.

Создание такой многоуровневой системы предполагает необходимость четкого регламента и юридического закрепления всех составляющих системы. Должны быть определены субъекты, ответственные за реализацию конкретных действий, формы контроля, схемы финансирования и т.д. Все действия на каждом уровне должны совершаться не изолированно, а в контексте решения общей задачи обеспечения транспортной безопасности.