

УДК 342.951:351.82

© Семенов С. А.

— начальник ФБУ «Служба морской безопасности»

О правовом статусе сектора свободного доступа зоны транспортной безопасности

Аннотация. Законодательством о транспортной безопасности введено понятие «сектор свободного доступа зоны транспортной безопасности». В отношении него действуют иные, чем для остальных секторов зоны транспортной безопасности, требования. Правовое регулирование статуса сектора свободного доступа зоны транспортной безопасности в настоящее время недостаточное, что негативно влияет на защиту объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства от актов незаконного вмешательства.

Ключевые слова: транспортная безопасность, сектор свободного доступа, зона транспортной безопасности, подразделение транспортной безопасности.

© Semenov S.

— head of FBI «Maritime security service»

On the legal status of the free access sector zone of transport security

Abstract. The law on transport security introduced the concept of «free access sector of the transport security zone». It is subject to requirements other than those for other sectors of the transport security zone. Legal regulation of the status of the free access sector of the transport security zone is currently insufficient, which negatively affects the protection of transport infrastructure of the road sector from acts of unlawful interference.

Keyword: transport security, free access sector, transport security zone, transport security unit.

Законодательством о транспортной безопасности введено понятие «сектор свободного доступа зоны транспортной безопасности». В отношении указанного сектора действуют иные, чем для остальных секторов зоны транспортной безопасности, требования. Требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструк-

туры и транспортных средств по видам транспорта, по-разному регулируют правовой статус сектора свободного доступа зоны транспортной безопасности (далее — сектор свободного доступа).

Наиболее широко понятие «сектор свободного доступа» применяется в Требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства (утверждены постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2016 г. № 924) (далее — Требования). Причиной этому является то, что объекты дорожного хозяйства среди объектов транспортной инфраструктуры по-своему уникальны.

Требования определяют сектор свободного доступа как часть зоны транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, на которой в отношении проходящих (проезжающих) физических лиц (транспортных средств) и (или) проносимых (провозимых) грузов и вещей правовых оснований для прохода (проезда) не требуется (подп. 25 п. 6).

Особенностью сектора свободного доступа является то, что в отношении него не действуют многие требования, предусмотренные для остальной зоны транспортной безопасности. В частности, на его границе не размещаются контрольно-пропускные пункты, посты, технические системы и средства досмотра; не осуществляется сверка и (или) проверка документов; допуск в сектор свободного доступа не регламентирован (подп. 9 п. 6).

В отношении сектора свободного доступа Требования не содержат обязанностей субъекта транспортной инфраструктуры:

— принимать меры к недопущению проникновения любых лиц в сектор свободного доступа (подп. 1 п. 7);

— принимать меры к недопущению преодоления любыми лицами контрольно-пропускных пунктов и постов объекта транспортной инфраструктуры без соблюдения условий допуска, наличия и действительности установленных видов разрешений в зону транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры (подп. 33 п. 6);

— обнаруживать на контрольно-пропускных пунктах и постах объекта транспортной инфраструктуры на границах зоны транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры или ее части предметы и вещества, которые запрещены или ограничены для перемещения, не допускать их перемещения в зону транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры или ее часть (подп. 36 п. 6).

Учитывая, что для прохода (проезда) в сектор свободного доступа физическим лицам и транспортным средствам не требуется никаких правовых оснований, вышеуказанные исключения в Требованиях являются логичными и понятными.

Требования по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфра-

структуры или транспортных средствах, по видам транспорта (утверждены постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2014 г. № 1208) обязывают физических лиц, следующих либо находящихся на объекте транспортной инфраструктуры или транспортном средстве, осуществлять проход (проезд) в зону транспортной безопасности в соответствии с правилами проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности, включающими перечень необходимых документов, устанавливаемый Минтрансом России по согласованию с МВД и ФСБ России.

Правилами проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности (утверждены приказом Минтранса России от 23 июля 2015 г. № 227) определено, что основаниями для пересечения объектами досмотра границ сектора свободного доступа зоны транспортной безопасности, а также их нахождения на его территории, является отсутствие у таких объектов досмотра запрещенных или ограниченных для перемещения предметов и веществ, включенных в перечни оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлен запрет или ограничение на перемещения в зону транспортной безопасности, утвержденные указанным приказом, перемещаемых без законных на то оснований, а также выполнение Требований по соблюдению транспортной безопасности (п. 13).

При перемещении объектов досмотра в сектор свободного доступа зоны транспортной безопасности с территории, прилегающей к объектам транспортной инфраструктуры или транспортным средствам, в случаях, установленных Требованиями, в соответствии с планами обеспечения транспортной безопасности проводятся досмотр, наблюдение и (или) собеседование; допускается проведение сверки и (или) проверки документов, дополнительного досмотра (п. 27 Правил проведения досмотра).

Однако объекты транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства имеют особенности, отличающие их от иных объектов транспортной инфраструктуры, имеющих в составе зоны транспортной безопасности секторы свободного доступа. Как правило, на объекты транспортной инфраструктуры иных видов транспорта вход в сектор свободного доступа осуществляется через контрольно-пропускные пункты, посты или пункты досмотра (КПП). Например, в аэровокзалы, порты, автостанции и метрополитен.

Основными охраняемыми (защищаемыми) объектами транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства являются искусственные дорожные сооружения. К сектору свободного доступа относится поверхность искусственного дорожного сооружения (п. 1.2. Правил дорожного движения (утверждены постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090)). Естественно, что на въездах (входах) на искусственные дорожные сооружения КПП не размещаются, так как они создают серьезные препят-

ствия для автотранспортных перевозок и перемещения граждан и нарушают нормальное функционирование автомобильных дорог.

Осуществление свободного проезда транспортных средств, перевозки пассажиров, грузов по автомобильным дорогам общего пользования законодательство относит к правам пользователей автомобильных дорог (ст. 28 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Временные ограничение или прекращение движения транспортных средств по автомобильным дорогам могут устанавливаться:

1) при реконструкции, капитальном ремонте и ремонте автомобильных дорог;

2) в период возникновения неблагоприятных природно-климатических условий, в случае снижения несущей способности конструктивных элементов автомобильной дороги, ее участков и в иных случаях в целях обеспечения безопасности дорожного движения;

2.1) в период повышенной интенсивности движения транспортных средств накануне нерабочих праздничных и выходных дней, в нерабочие праздничные и выходные дни, а также в часы максимальной загрузки автомобильных дорог;

3) в иных случаях, предусмотренных федеральными законами, а в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального, местного значения в границах населенных пунктов, в том числе в целях повышения их пропускной способности, законами субъектов Российской Федерации (ст. 30 Закона).

Требования предоставляют субъектам транспортной инфраструктуры право прекращать допуск на объект транспортной инфраструктуры физических лиц и транспортных средств в случае объявления уровня безопасности № 3 (подп. 4 п. 9).

Возникает закономерный вопрос, какими правами и обязанностями наделены подразделения транспортной безопасности при обеспечении транспортной безопасности сектора свободного доступа объекта транспортной инфраструктуры при более низких уровнях безопасности?

Ряд исключений для сектора свободного доступа мы уже упомянули в начале статьи.

В соответствии с п. 2.4 Правил дорожного движения «право остановки транспортных средств предоставлено регулировщикам». Работники подразделений транспортной безопасности к регулировщикам не отнесены.

В соответствии с подп. 27 п. 6 Требований субъект транспортной инфраструктуры обязан обеспечивать проведение уполномоченными лицами из числа работников подразделений транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и (или) собеседования в соответствии с правилами проведения досмотра.

Однако Требования позволяют проводить досмотр только в случае объявления уровня безопасности № 3 (случаи, предусмотренные подп. 28 п. 6 Требований, пока не рассматриваем, так как они являются исключением из правила).

Кроме того, в соответствии с Правилами проведения досмотра досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности проводится в случаях, предусмотренных Требованиями, на КПП, постах, расположенных на границах зоны транспортной безопасности или ее частей, а также в зоне транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств.

В соответствии с Требованиями обязанность субъекта транспортной инфраструктуры — выявлять нарушителей, а также угрозы подготовки к совершению или совершение актов незаконного вмешательства путем патрулирования территории объекта транспортной инфраструктуры — озникает только в случае объявления уровня безопасности № 2.

Подразделения транспортной безопасности предназначены для защиты объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства и в соответствии с Требованиями реагирования на нарушения пропускного и внутриобъектового режимов (подп. 3 п. 6). Однако мы понимаем, что на дороге, как в секторе свободного доступа, пропускной и внутриобъектовый режимы не действуют.

Предупреждение и пресечение преступлений (за исключением террористического акта) и административных правонарушений на защищаемых объектах, в частности на дороге, к компетенции подразделений транспортной безопасности также не относится.

К целям формирования (привлечения) подразделений транспортной безопасности также относится реагирование на подготовку совершения или совершение актов незаконного вмешательства на критических элементах объекта транспортной инфраструктуры.

Критические элементы объекта транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства включают строения, помещения, конструктивные, технологические и технические элементы объекта транспортной инфраструктуры, совершение акта незаконного вмешательства в отношении которых приведет к полному или частичному прекращению функционирования объекта транспортной инфраструктуры и (или) возникновению чрезвычайных ситуаций.

Применительно к искусственным сооружениям дорожного хозяйства критическими элементами, как правило, являются только места соединения пролетных строений с опорами.

Итак, при уровне безопасности № 1 работник подразделения транспортной безопасности не обладает никакими правами по отношению к лицам и транспортным средствам, перемещаемым в секторе свободного доступа искусственного дорожного сооружения дорожного хозяйства. Это

касается не только дороги, но и подмостового пространства.

Работник подразделения транспортной безопасности имеет право реагировать только на попытки проникновения к критическим элементам искусственного дорожного сооружения дорожного хозяйства.

При уровнях безопасности № 2 и 3 у субъекта транспортной инфраструктуры и подразделений транспортной безопасности появляются дополнительные права, однако как их реализовать на практике, предстоит еще определить. Целесообразно не только написать инструкции, но и провести исследовательские учения сил обеспечения транспортной безопасности на отдельных объектах дорожного хозяйства.

Пунктом 28 Требований определяется необходимость проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и (или) собеседования в соответствии с правилами проведения досмотра при пересечении границ сектора свободного доступа, на участках автомобильных дорог, определяемых Правительством РФ в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности» (см. постановление Правительства РФ от 18 июля 2016 г. № 686 «Об определении участков автомобильных дорог, железнодорожных и внутренних водных путей, вертодромов, посадочных площадок, а также иных обеспечивающих функционирование транспортного комплекса зданий, сооружений, устройств и оборудования, являющихся объектами транспортной инфраструктуры»). В частности, при первом уровне безопасности — не менее 5% общего числа проходящих, проезжающих (перемещаемых) в сектор свободного доступа физических лиц и материальных объектов.

Однако невозможность исполнения данного положения заложена в самих Требованиях. Пункт 39 прямо устанавливает, что учет перемещаемых в сектор свободного доступа транспортных средств не осуществляется. Так от какой цифры необходимо взять 5%?

Кроме того, каким образом осуществлять учет объектов досмотра, перемещаемых в сектор свободного доступа, Требования не раскрывают. Подпункт 9 п. 6 Требований определяет, что для сектора свободного доступа порядок учета объектов досмотра субъектами транспортной инфраструктуры не разрабатывается.

Таким образом, в настоящее время имеют место отдельные проблемы в правовом регулировании правового статуса сектора свободного доступа, негативно влияющие на защиту объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства от актов незаконного вмешательства. В той или иной степени поднятые проблемные вопросы затрагивают и другие виды транспорта.

Правовой статус сектора свободного доступа зоны транспортной безопасности имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение. Его неурегулированность препятствует эффективному выполнению своих обязанностей работниками сил обеспечения транспортной безопасности, включая работников подразделения транспортной безопасно-

сти, ставит под сомнение правомочность их действий и создает предпосылки для жалоб граждан по поводу нарушения их прав, в том числе конституционных.