

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

---

УДК 343.34

**© Землина Ольга Михайловна**

— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Транспортное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), почетный работник высшего профессионального образования, член направления «Транспортная безопасность» — эксперт Научно-экспертного совета Центра исследования проблем безопасности РАН (НЭС ЦИПБ РАН)  
Zemlina.O@yandex.ru

**© Гадицкий Максим Максимович**

— магистрант Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)  
maks.gaditskiy@bk.ru

### **Правовая характеристика антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта**

**Аннотация.** В статье рассмотрены некоторые факторы наблюдающегося в настоящее время роста террористической преступности на железнодорожном транспорте, характерного не только для России, но и приобретающего, как показывает практика, всеобщий характер. На основе применения инструментария формально-юридического анализа и системно-правового подхода раскрыты существенные признаки правовых категорий, находящихся в родовидовой взаимосвязи и зависимости с легализованным в российском праве понятием «транспортная безопасность», в результате чего сформулировано авторское определение «антитеррористической защищенности объекта», являющегося составной частью понятия «транспортная безопасность», ввиду того, что «транспортная безопасность», рассматриваемая в узком смысле слова, характерном для легальной трактовки анализируемого термина, включает в себя, в конечном счете, лишь защищенность объектов транспортной инфраструктуры от преступлений террористического характера и не затрагивает иных противоправных действий, способных оказать негативное воздействие на степень безопасности и, соответственно, эффективности транспортного комплекса и транспортной системы России.

Рассмотрение вопросов правовой регламентации различного рода аспектов обеспечения безопасности объектов транспортной инфраструктуры приводит авторов к обоснованному выводу об их очевидной пробельности и, отчасти, коллизионности, что детерминирует потребность урегулирования указанных проблем позитивного права России. В статье содержатся определения составных элементов террористической преступности на железнодорожном транспорте; обоснована необходимость совершенствования антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта посредством установления приоритета межведомственного комплексного подхода; предложен ряд мер по устранению террористической угрозы. В частности, предлагается рассматривать антитеррористическую безопасность объектов железнодорожного транспорта в качестве самостоятельного направления уголовной политики государства.

**Ключевые слова:** транспортная безопасность; антитеррористическая безопасность объектов железнодорожного транспорта; терроризм; противодействие терроризму.

**© Olga M. Zemlina**

— Candidate of law, docent, associate professor of the department 'Transport Law' of the Law Institute of the Russian University of Transport, honored worker of high professional education of the Russian Federation, member of the direction 'Transport security', an expert of the Scientific-Advisory Section of the Center for Security Studies of the Russian Academy of Sciences (SAS CSS RAS)

**© Maksim M. Gaditsky**

— Master's Degree student of the Law Institute of the Russian University of Transport

**Legal characteristics of anti-terrorism security of railway transport**

**Abstract.** The current paper has considered some factors of the current increase in terrorism on railway transport, which is characteristic not only for Russia, but also becoming universal. The authors of the current study have used formal legal analysis tools and a systematic and legal approach. The current paper has identified the essential features of legal categories that are in a gender-specific relationship and dependent on the concept of "transport security" legalized in Russian law. As a result, the authors have formulated a definition of "anti-terrorist security of an object" being a part of the concept of

"transport security". They consider that "transport security" is always considered in the narrow sense of the word, characteristic of the legal interpretation of the analyzed term; and it includes only the protection of transport infrastructure from terrorist crimes and does not affect other illegal actions that could have a negative impact on the degree of security and, accordingly, the efficiency of the transport complex and the transport system of Russia. According to the analysis of the issues of legal regulation of various aspects which enforce security of transport the authors have made a reasonable conclusion about their obvious omission and, in part, contradiction, which determines the necessity to resolve these problems of positive law in Russia. The current paper contains definitions of the constituent elements of terrorist criminality in railway transport. There has been substantiated the necessity to improve the anti-terrorism security of railway by establishing the priority of an interagency integrated approach. There has been proposed a set of measures to eliminate the terrorist threat. In particular, there has been proposed to consider the anti-terrorism security of railway transport as an independent direction of the state's criminal policy.

**Keywords:** transport security; anti-terrorism security of railway facilities; terrorism; counteraction to terrorism.

---

В России проблема терроризма на железнодорожном транспорте возникла в период постперестроечных реформ 1990-х гг., характеризующихся распадом Советского Союза, кризисом транспортного комплекса, сокращением инвестиций, спадом общественного производства, инфляцией, тотальным расстройством финансовой системы. Инновационный курс экономической политики захлестнул транспортную сферу рыночной стихией, захватил и дезорганизовал сферу железнодорожных перевозок.

Ослабление исполнительной власти, нестабильная внутривластная обстановка, межнациональные конфликты, религиозный и политический экстремизм затронули и область железнодорожного транспорта, увеличив число преступлений, связанных с перевозкой боеприпасов.

Неблагоприятную обстановку на железнодорожном транспорте также формируют и внутриотраслевые факторы, такие как снижение конкурентоспособности транспортных предприятий, их приватизация и последующая убыточность.

Обоснованно отмечается, что существенные недостатки в организации работы транспорта, опережающие темпы роста пассажиропотока приводят к большим скоплениям людей на территориях станций и вокзалов, что существенно осложняет обстановку и создает угрозу не только транспортной безопасности, но и безопасности на транспорте,

предопределяя возможность возникновения ситуаций, способных повлечь за собой причинение ущерба здоровью граждан [3, стр. 18].

Наряду с другими инфраструктурными отраслями, объекты железнодорожного транспорта обеспечивают жизнедеятельность общества, так как являются одним из ключевых элементов, способствующих достижению экономических, социальных, внешнеполитических целей, реализации национальных интересов Российской Федерации в мировой хозяйственной системе.

Учитывая массовость нахождения граждан на объектах транспортного комплекса, вполне основательным следует признать вывод о том, что транспортная инфраструктура является наиболее вероятным объектом террористического посягательства. Основные формы совершения террористических актов на железнодорожном транспорте осуществляются посредством фанатичных террористов-смертников, взрывных устройств, начиненных поражающими элементами, психотропных, отравляющих веществ, биологического оружия [4, стр. 25].

При этом нельзя не согласиться и с умозаключением о том, что выбор именно объектов транспортной системы предопределен, не в последнюю очередь, тем значимым ущербом экологии, который может быть им обусловлен [1, р. 4072].

Расположение объектов железнодорожного транспорта на огромной территории России существенно затрудняет процесс формирования и функционирования эффективной системы защиты железнодорожной инфраструктуры от вмешательств диверсионно-террористического характера.

К специфическим факторам совершения террористических актов на железнодорожном транспорте можно отнести следующее:

- разветвленность инфраструктуры при ограниченном пространстве;
- интенсивность пассажиропотоков;
- доступность посещения станций;
- мобильность передвижения внутри объекта;
- низкая вариативность методов обнаружения взрывчатки, холодного и огнестрельного оружия;
- негативные последствия в виде широкого общественного резонанса.

Все это притягивает террористов к объектам железнодорожного транспорта и возводит их в ранг наиболее вероятных объектов террористических посягательств. Следовательно, антитеррористическая защищенность объектов железнодорожного транспорта должна осуществляться в безотлагательном, приоритетном порядке.

Для того чтобы раскрыть содержание антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, необходимо определиться с понятиями транспортной безопасности и противодействия терроризму на объектах железнодорожного транспорта.

Определение терроризма содержится в п. 1 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму».

Полагаем, следует исходить из той посылки, что терроризм — это идеология насилия, вынуждающая органы государственной власти и местного самоуправления принимать неправомерные решения.

Понятие «объекты транспортной инфраструктуры» содержится в Федеральном законе «О транспортной безопасности». К ним относятся железнодорожные вокзалы и пути, тоннели и эстакады, иные объекты инфраструктуры, обеспечивающие работу транспортного комплекса.

Понятие «объекты железнодорожного транспорта» содержится в ст. 2 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

Понятие «зона транспортной безопасности» содержится в Федеральном законе «О транспортной безопасности». Этим же Законом введено понятие «подразделение транспортной безопасности», необходимое в деятельности сотрудников, осуществляющих досмотр транспортных средств и граждан.

По вопросам транспортной безопасности Минтранс России осуществляет нормативно-правовое регулирование и законотворческую деятельность. Транспортная безопасность характеризуется как состояние защищенности транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры от противоправного вмешательства, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, способных привести к авариям и сбоям. При этом вполне основательно отмечается необходимость разграничения понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте, что в условиях пробельности и неоднозначности правового регулирования является задачей актуальной, практически значимой и сложной для решения [5, стр. 28—29].

С каждым годом возрастает роль транспортных коммуникаций в развитии национальной экономики, поэтому транспортная безопасность должна рассматриваться как элемент национальной безопасности Российской Федерации [2, стр. 49].

В п. 1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» содержится понятие транспортной безопасности — это защищенность от незаконного вмешательства, то есть угрожающее безопасной работе транспортного комплекса преступное деяние, повлекшее негативные последствия в отношении граждан или имущества транспортного комплекса.

Федеральный закон «О противодействии терроризму» закрепляет понятие «антитеррористическая защищенность объекта» как состояние защищенности строения, здания, сооружения, места массового скопления людей, создающее препятствие террористическим проявлениям. Место массового скопления людей характеризуется как территория общего пользования внутри или вне населенного пункта; место общего

пользования в здании, строении, сооружении, где одновременно может находиться более 50 человек (п. 6 ст. 3).

Определение «антитеррористическая защищенность объекта» было закреплено в Федеральном законе от 23 июля 2013 г. № 208-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антитеррористической защищенности объектов».

На наш взгляд, не стоит определять понятие «антитеррористическая защищенность объекта» через состояние защищенности. С точки зрения юриспруденции было верным раскрыть сущность «защищенности».

Представляется, что антитеррористическая защищенность объекта — это такое состояние здания, строения, сооружения, при котором безопасность его функционирования обеспечена посредством применения режимных и технических мер, способствующих предотвращению террористической активности.

Интересно определение, согласно которому обеспечение антитеррористической защищенности представлено как реализация мер государственного реагирования на террористические угрозы стратегическому объекту; режимных, охранных, технических иных мер, принимаемых на стратегическом объекте в антитеррористических целях.

По нашему мнению, антитеррористическая защищенность объекта — это такое состояние строений, зданий, сооружений иных мест массового скопления людей, при котором угроза совершения террористических актов минимизирована посредством внедрения режимных, организационных, охранных, технических и иных мер защиты.

Понятия «антитеррористическая защищенность транспортных объектов» и «транспортная безопасность» сходны по своему содержанию. Полагаем, что понятие «антитеррористическая защищенность транспортных объектов» — составная часть понятия «транспортная безопасность», так как «транспортная безопасность» включает в себя защищенность объектов транспортной инфраструктуры от преступлений террористического характера и не затрагивает других противоправных действий.

Исходя из изложенного, считаем, что антитеррористическую защищенность объектов железнодорожного транспорта можно охарактеризовать как состояние инженерно-технологического комплекса (железнодорожные пути и подвижной состав, железнодорожные вокзалы и станции, здания и сооружения с оборудованием и устройствами), при котором минимизированы угрозы совершения террористических актов посредством внедрения режимных, организационных, охранных, технических и иных мер защиты.

Меры предупреждения террористических проявлений на объектах железнодорожного транспорта лежат в основе противодействия терроризму (ст. 2 Федерального закона «О противодействии терроризму»).

В соответствии п. «а» ч. 4 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» противодействие терроризму представляет собой деятельность органов местного самоуправления и государственной власти, физических и юридических лиц по предупреждению террористических проявлений, выявлению и нейтрализации причин и условий их совершения.

Применение предупредительных мер предполагает решение ряда задач:

- разработать и провести профилактические мероприятия по противодействию актам терроризма на объектах железнодорожного транспорта;

- выработать и ввести в действие типовые требования безопасности;

- скоординировать работу органов государственной власти, органов, руководящих объектами транспортной инфраструктуры, с общественными организациями и гражданами.

К антитеррористическим мерам на объектах железнодорожного транспорта относят:

- организационные (разработка и реализация плана безопасности объекта железнодорожного транспорта, сбор полных и достоверных сведений для категорирования, проведение оценки уязвимости конкретного транспортного узла, составление и утверждение организационных документов);

- режимные (регламентация работы с документами и сведениями, содержащими результаты оценки уязвимости объектов железнодорожного транспорта; контроль пропускного и внутреннего режима объекта железнодорожного транспорта);

- кадровые (на высоком уровне формирование подразделений безопасности на железнодорожном транспорте; обеспечение их подготовки и аттестации);

- инженерно-технические (укомплектование объекта железнодорожного транспорта инженерными системами безопасности, устройствами, препятствующими несанкционированному доступу, системами слежения и наблюдения);

- охранные (проверка документов, проведение досмотров, выявление нарушителей).

Поскольку угроза проявлений терроризма на объектах железнодорожного транспорта постоянно сохраняется, необходимо усовершенствовать нормативно-правовую базу путем:

- регламентации антитеррористической паспортизации объекта;

- уточнения критериев террористической уязвимости объекта;

- разработки планов обеспечения безопасности;

- уточнения порядка проведения совместных тактико-специальных учений заинтересованных органов и служб;

- внедрения системы распознавания лиц в пассажиропотоке.

Методы обеспечения антитеррористической безопасности на объектах железнодорожного транспорта содержатся в национальном законодательстве. Следовательно, мерой предупреждения террористических актов на объектах железнодорожного транспорта является, прежде всего, совершенствование национального законодательства по следующим направлениям:

- развитие организационных основ противодействия терроризму;
- устранение противоречий между национальным и международным законодательством;
- совместное ведение оперативно-розыскной деятельности и иной правоохранительной деятельности;
- противодействие финансированию терроризма.

Начать совершенствование национального законодательства предлагаем по следующей схеме:

- взять на вооружение международную практику;
- наладить национальное межведомственное сотрудничество;
- усилить меры безопасности;
- привлекать к сотрудничеству пассажиров;
- вести исследования и разработки в области безопасности.

Мероприятия по предупреждению «железнодорожного» терроризма должны проходить в соответствии требованиями нормативных актов, регулирующих борьбу с преступлениями террористического характера.

Большое значение имеет принятие ведомственных документов по профилактике преступлений антитеррористической направленности, что позволяет считать профилактические меры неотъемлемой частью деятельности правоохранительных структур государства.

Реализация межведомственных договоренностей позволит сделать совместные мероприятия и нормативные документы эффективным механизмом скоординированной деятельности.

В нормативно-правовом и организационно-управленческом плане действующее законодательство способствует решению ряда задач:

- организация системы государственного управления антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта;
- налаживание взаимодействия между органами государственной власти и субъектами железнодорожной инфраструктуры;
- формирование кадрового состава служб безопасности объекта транспортной инфраструктуры;
- техническое оснащение транспортного узла, принятие организационных, режимных, инженерно-технических и иных охранных мер;
- информационно-аналитическое обеспечение антитеррористической деятельности на объектах железнодорожного транспорта.

Еще одним важным условием, повышающим эффективность противодействия актам терроризма на железнодорожном транспорте, является выработка общегосударственной комплексной программы, содержащей не только правоохранный, но и политический, экономический, социальный, пропагандистский, идеологический, информационный и иные аспекты устранения условий, способствующих террористической активности.

Эффективность борьбы с терроризмом на объектах железнодорожного транспорта во многом определяется уровнем их правового обеспечения. Таким образом, необходимость совершенствования антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта предопределяет приоритет межведомственного комплексного превентивного подхода и возможность рассмотрения антитеррористической безопасности объектов железнодорожного транспорта в качестве самостоятельного направления уголовной политики государства.

#### **Литература**

1. Bagreeva, E. G. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking / E. G. Bagreeva, A. I. Zemlin, S. Kh. Shamsunov // *Ekoloji*. — 2019. — Т. 28. — № 107. — Р. 4071—4076.
2. Гирько, С. И. О научном обеспечении деятельности органов внутренних дел на транспорте в сфере обеспечения транспортной безопасности // *Терроризм и безопасность на транспорте : сборник материалов VI междунар. науч.-практ. конф.* — Москва, 2007.
3. Землин, А. И. Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности : монография / под общей редакцией А. И. Землина ; предисловие Н. А. Духно. — Москва : Юридический институт МИИТ, 2018.
4. Землин, А. И. Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры : монография / А. И. Землин, И. В. Холиков, А. А. Мельникова. — Москва : Юридический институт МИИТ, 2019.
5. Корякин, В. М. О соотношении понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте // *Транспортное право и безопасность*. — 2017. — № 11. — С. 26—32.

#### **References**

1. Bagreeva, E. G. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking / E. G. Bagreeva, A. I. Zemlin, S. Kh. Shamsunov // *Ekoloji*. — 2019. — Т. 28. — № 107. — Р. 4071—4076.
2. Gir'ko, S. I. O nauchnom obespechenii deyatel'nosti organov vnutrennikh del na transporte v sfere obespecheniya transportnoy bezopasnosti [On the scientific support of the activities of internal affairs bodies in transport in the field of transport security] // *Terrorizm i bezopasnost' na transporte : sbornik materialov VI mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* — Moskva, 2007.
3. Zemlin, A. I. Pravovyye problemy obespecheniya transportnoy bezopasnosti [Legal problems of ensuring transport security]: monografiya / pod obshchey redaktsiyey A. I. Zemlina ; predisloviye N. A. Dukhno. — Moskva : Yuridicheskiy institut MIIT, 2018.

4. Zemlin, A. I. Aktual'nyye problemy pravovogo obespecheniya bezopasnosti transportnoy infrastruktury [Actual problems of legal security of transport infrastructure]: monografiya / A. I. Zemlin, I. V. Kholikov, A. A. Mel'nikova. — Moskva : Yuridicheskiy institut MIIT, 2019.
5. Koryakin, V. M. O sootnoshenii ponyatiya «transportnaya bezopasnost'» so smezhnymi ponyatiyami v oblasti bezopasnosti na transporte [On the correlation of the concept of “transport security” with related concepts in the field of transport security] // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2017. — № 11. — S. 26—32.