ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 347.9

Лаврухин Максим Витальевич,
Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина
lawruhin.maxim@yandex.ru

Воробьева Светлана Викторовна,
Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина
vorob-sveta@yandex.ru

Проблемы и пути оптимизации нормативно-правовой регламентации обеспечения транспортной безопасности

Аннотация. В настоящее время диверсионно-разведывательными группами недружественных стран планируются и совершаются акты незаконного вмешательства в отношении объектов критической инфраструктуры и объектов транспортной инфраструктуры Российской Федерации. Необходимо признать факт того, что в настоящее время в общем доступе хранятся сведения, отраженные в документах ограниченного доступа, в которых содержится информация об антитеррористической защищенности объектов критической инфраструктуры. Органами государственной безопасности принимается множество успешных решений и усилий по контрразведывательному обеспечению и противодействию вышеупомянутым угрозам. В то же время при анализе нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность в области обеспечения транспортной безопасности, прослеживаются проблемы, которые в настоящее время необходимо оперативно решать. В данной статье рассматриваются отдельные нормативные правовые акты, в которых, по мнению авторов, следует вносить изменения и (или) дополнения. Авторы рассмотрели в качестве наиболее актуальных современных угроз объектам транспортной инфраструктуры использование беспилотных аппаратов с целью совершения актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов. Также исследование содержит ряд предложений, направленных на повышение эффективности нормативно-правовой регламентации объектов транспортной инфраструктуры и конкретные меры по оптимизации компетенции ответственных субъектов в данной сфере.

Ключевые слова: транспортная безопасность; национальная безопасность; терроризм.

Maksim V. Lavrukhin,
Tambov State University named after G. R. Derzhavin

Svetlana V. Vorobieva,
Tambov State University named after G. R. Derzhavin

Problems and ways to optimize the legal regulation of transport security

Abstract. Currently, sabotage and reconnaissance groups of unfriendly countries are planning and committing acts of illegal interference against critical infrastructure facilities and transport infrastructure facilities of the Russian Federation. It is necessary to recognize that currently the information reflected in restricted documents, which contain information about the anti-terrorism protection of critical infrastructure facilities, is publicly available. There have been many successful counterintelligence and counter-intelligence efforts undertaken by national security agencies to combat the aforementioned threats. At the same time, when analyzing regulatory legal acts regulating activities in the field of enforcing transport security, there can be seen problems that currently need to be quickly resolved. The current paper has discussed individual regulatory legal acts, which, according to the authors, should be amended and (or) supplemented. There has been also considered the use of unmanned aerial vehicles for the purpose of committing acts of illegal interference, including terrorist acts, as the most pressing modern threats to transport infrastructure facilities. The current study also contains several proposals aimed at increasing the efficiency of legal regulation of transport infrastructure facilities and specific measures to optimize the competence of responsible entities in this area.

Keywords: transport security; national security; terrorism.

Правила обращения со сведениями ограниченного доступа

Современный диапазон возможного вреда, который можно причинить транспортной инфраструктуре, довольно обширен. Возросшее число транспортных перевозок, где грузом может быть ядерное оружие, нефтепродукты, химические вещества, радиационные материалы и другие опасные вещества, заставляет критически подойти к рассмотрению обозначенных вопросов. Транспортный комплекс в связи с развитием экономических отношений, передислокацией логистических связей, освоением новых регионов получил дополнительную нагрузку.

К проблемам ресурсного, финансового и технологического плана, где прослеживается зависимость российской транспортной системы от иностранного фактора, добавились трудности в сфере информатизации и финансирования транспортного комплекса и нехватки высококвалифицированного кадрового ресурса по обеспечению безопасности в транспортном секторе.

Активизировавшаяся деятельность террористических элементов в отношении транспортного комплекса также требует со стороны силовых ведомств координации по обеспечению транспортной безопасности.

Постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2022 г. № 2051 утверждены Правила обращения со сведениями о результатах проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации, а также со сведениями, содержащимися в планах и паспортах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств, которые являются информацией ограниченного доступа, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации (далее — Правила). Сведения, содержащиеся в оценке уязвимости, плане и паспорте обеспечения транспортной безопасности являются информацией ограниченного доступа.

В соответствии с п. 4 Правил допускается обращение с информацией ограниченного доступа:

а) исполнителями работ на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средстве в объеме сведений, необходимых для выполнения этих работ, на основании письменного распоряжения лица, ответственного за обеспечение транспортной безопасности, и (или) руководителя специализированной организации;

б) силами обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах и силами обеспечения транспортной безопасности на других объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в целях обеспечения взаимодействия между указанными силами.

Допуск осуществляется на основании письменного распоряжения лица, ответственного за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры или лица, ответственного за обеспечение транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры, или руководителем специализированной организации.

К сведениям оценки уязвимости и информации ограниченного доступа относится:

— техническое оснащение объектов транспортной инфраструктуры / транспортных средств инженерно-техническими и техническими средствами обеспечения транспортной безопасности;

— схемы размещения постов, пунктов управления, критических элементов, технические характеристики объекта;

— количественный состав подразделения транспортной безопасности, необходимый для защиты объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства;

— оснащенность специальными средствами, средствами досмотра и персональными средствами видео фиксации силами обеспечения транспортной безопасности подразделения транспортной безопасности и др.

Исходя из профессиональной практики, большая часть субъектов транспортной инфраструктуры при подготовке тендерной документации на закупку услуг по защите объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства в техническом задании в такой документации указывает все количественные и качественные показатели, необходимые для защиты, количество постов, категории программ аттестации силами обеспечения транспортной безопасности, оснащенность силами обеспечения транспортной безопасности, технические характеристики всех специальных средств, инженерно-технических и технических средствами обеспечения транспортной безопасности, необходимых для защиты, что по сути является нарушением Правил.

Так, к примеру, 17 июля 2023 г. Президент РФ поручил представить предложения по повышению безопасности Крымского моста. В общем доступе хранится информация о государственном контракте по защите мостового перехода через Керченский пролив. Изучив положения Контракта, потенциальный злоумышленник будет располагать информацией о дислокации всех постов обеспечения транспортной безопасности, их оснащении, уровне подготовке и даже заработной плате (ЕИС № 1490908343521000011, 1490908343522000025, дата обращения 17 ноября 2023 г.).

Также в открытом доступе хранится проектная документация по оснащению (дооснащению) технических сил обеспечения транспортной безопасности категорированного объекта транспортной инфраструктуры «Участок автомобильной дороги общего пользования федерального значения А-290 Новороссийск — Керчь от км 140+515 (со стороны Таманского полуострова) до км 162+748 (со стороны Керченского полуострова), включая автодорожную часть транспортного перехода через Керченский пролив км 141+018 — км 160+048», в которой отражены инженерно-технические и технические средства обеспечения транспортной безопасности (системы видеонаблюдения, системы оповещения, системы радиационного контроля и прочее),

устанавливаемые на ранее упомянутом объекте, их характеристики, места расположения и количество, с точными указаниями в схемах и порядке выполнения строительно-монтажных работ. Помимо этих работ в открытом доступе хранится также проектная документация по строительству инспекционно-досмотрового радиометрического комплекса на «км 39 строящегося подъезда от автомобильной дороги М-25 Новороссийск — Керченский пролив к г. Керчь и сухогрузному району морского порта Тамань, Краснодарский край», в которой также отражены все устанавливаемые инженерно-технические и технические средства обеспечения транспортной безопасности с их характеристиками (ЕИС № 0318100051217000120, 0347100003022000001, дата обращения: 17 ноября 2023 г.).

Таким образом, в настоящее время в общем доступе хранятся сведения, отраженные в документах ограниченного доступа, в которых содержится информация об антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры — мостовом переходе через Керченский пролив, который в свою очередь является стратегически важным транспортным объектом. Использование информации, размещенной в данной документации, может являться способствующим фактором для совершения актов незаконного вмешательства, в том числе террористического акта диверсионными разведывательными группами недружественных стран.

В то же время такие же сведения хранятся в открытом доступе и в отношении других объектов транспортной инфраструктуры в других субъектах РФ.

В целях упреждения действий, способствующих совершению актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов, авторами были изучены отдельные электронные аукционы и конкурсы, вследствие чего были выявлены нарушения Правил, что в свою очередь является административным правонарушением, ответственность за которое предусмотрена ст. 11.15.1 КоАП РФ.

Авторами статьи были направлены обращения в Московскую межрегиональную транспортную прокуратуру, прокуратуру Тамбовской области, прокуратуру ХМАО-Югры и МТУ Ространснадзора по Северо-Западному федеральному округу, доводы в которых были подтверждены, и были приняты меры прокурорского реагирования, а также административного воздействия.

Таким образом, подтверждается действительный факт наличия проблемы по опубликованию субъектами транспортной инфраструктуры сведений ограниченного доступа об оснащенности объектов инженерно-техническими и техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, что в свою очередь является фактором, способствующим совершению актов незаконного вмешательства, в том числе террористического акта.

Однако в настоящее время со стороны компетентных органов в области транспортной безопасности, органов надзора, субъектов транспортной инфраструктуры, правоохранительных органов и законодательной власти отсутствует однозначность понимания и трактования требований, изложенных в Правилах.

Для решения данной проблемы авторами были подготовлены предложения:

1) создать межведомственную рабочую группу по анализу ранее опубликованных электронных аукционов на торговых площадках и удалению из общего доступа рабочих проектных документаций по оснащению объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, объектов топливно-энергетического комплекса, атомной энергетики, электроэнергетики, объектов государственной важности инженерно-техническими и техническими средствами обеспечения транспортной безопасности;

2) подготовить проект нормативного правового акта о правилах обращения и предоставления документации, содержащей в себе сведения об оснащенности инженерно-техническими и техническими средствами обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, объектов топливно-энергетического комплекса, атомной энергетики, электроэнергетики, объектов государственной важности и др., а также ответственности за распространение такой информации;

3) рекомендовать Минтрансу России выступить с публичным разъяснением субъектам транспортной инфраструктуры о недопущении распространения в общем доступе рабочих проектных документаций по оснащению объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств инженерно-техническими и техническими средствами обеспечения транспортной безопасности.

Также в открытом доступе хранится информация о результатах проведенных контрольно-надзорных мероприятий, выполненных Ространснадзором. Информация включает описание конкретных не исполненных требований к обеспечению транспортной безопасности на том или ином объекте, к примеру, отсутствие на объектах технических сил обеспечения транспортной безопасности, отсутствие привлеченного подразделения транспортной безопасности, отсутствие средств досмотра и прочее. Располагая такой информацией, злоумышленник будет осведомлен о степени защищенности объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства. С позиции компаний, оказывающих услуги, это, возможно, очень удобный сервис для поиска новых клиентов, у которых не выполнена та или иная мера. Но принимая во внимания события террористического характера, происходящие на объектах транспортной инфраструктуры и критической

инфраструктуры, это является возможным фактором, способствующим реализации угроз национальной безопасности Российской Федерации.

Пропускной режим

В соответствии с подп. 44 п. 5 Требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта, утвержденных постановлением Правительства РФ от 8 октября 2020 г. № 1638 (далее — Требования), допуск физических лиц на искусственные острова, установки и сооружения осуществляется по спискам, заверенным лицами, ответственными за обеспечение транспортной безопасности субъектов транспортной инфраструктуры, а материальные пропуска для перемещения материально-технических объектов не оформляются.

При реализации данной меры уровень возможной террористической угрозы намного выше, относительно реализации мер для типовых объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта, на которых допуск физических лиц в зону транспортной безопасности осуществляется по постоянным пропускам, согласованным с территориальными органами ФСБ России и органов внутренних дел на транспорте.

Примером эффективности реализации данной меры Требований можно считать опыт одного из субъектов транспортной инфраструктуры, эксплуатирующих морскую буровую платформу. Данный субъект согласовал с территориальным органом ФСБ России и органом внутренних дел на транспорте порядок согласования выдачи постоянных и разовых пропусков, вследствие чего при согласовании пропуска была предотвращена попытка посещения объектов транспортной инфраструктуры членом международной террористической организации «Исламское государство Ирака и Леванта» (запрещенная в Российской Федерации террористическая организация).

Наше предложение — внести изменения в Требования в части, касающейся Правила допуска физических лиц на искусственные острова, установки и сооружения, а именно исключить из текста Требований подп. 44 п. 5.

Ответственность подразделений транспортной безопасности за защиту объекта транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства

В соответствии с подп. 3 п. 5 Требований субъект транспортной инфраструктуры обязан образовать (сформировать) и (или) привлечь подразделение транспортной безопасности для защиты объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства. В то же время такое подразделение при заключении контракта/договора осуществляет мероприятия по пропускному и внутриобъектовому

режиму, включающие в себя проведение досмотра, повторного досмотра и дополнительного досмотра, наблюдение и собеседование, управление техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, реагирование на подготовку или совершение актов незаконного вмешательства, а также задержание нарушителей и применение специальных средств по отношению к таким лицам и т.д.

Таким образом, фактически все мероприятия по защите объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства, незаконного допуска вне зон контрольно-пропускных пунктов, а также пронос запрещенных предметов и веществ в зону транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры осуществляет привлекаемое подразделение транспортной безопасности. Но ответственность за невыполнение или некачественное выполнение данных Требований остается за субъектом транспортной инфраструктуры.

То есть в случае если подразделение транспортной безопасности пропустит в зону транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры лицо, не имеющие законных оснований для нахождения в зоне транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры, или выполнит процедуру досмотра, повторного досмотра и дополнительного досмотра не качественно, вследствие чего в зону транспортной безопасности будет допущен запрещенный к проносу предмет или вещество, ответственным за данное нарушение будет субъект транспортной инфраструктуры, а не подразделение транспортной безопасности. В отношении субъекта транспортной инфраструктуры при выявлении такого нарушения будет возбуждено административное дело, а в более тяжких случаях уголовное дело за невыполнение Требований.

В настоящее время субъекты транспортной инфраструктуры во избежание уплаты штрафов сами указывают в положениях заключаемого договора об ответственности подразделения транспортной безопасности в случае некачественного выполнения работ. Но законодательство в области обеспечения транспортной безопасности не предусматривает такой ответственности для подразделения транспортной безопасности. Исходя из профессиональной и существующей судебной практики (дело № А32-14690/2022), работники подразделений транспортной безопасности зачастую оказываются не аттестованными по требуемым программам силами обеспечения транспортной безопасности. Технические средства обеспечения транспортной безопасности, используемые для досмотра, оказываются не сертифицированными в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ от 26 сентября 2016 г. № 969 «Об утверждении требований к функциональным свойствам технических средств обеспечения транспортной безопасности и Правил обязательной сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности»; для работников устанавливаются низкие тарифы оплаты

труда, а для их повышения предлагается работать без трудового оформления во избежание уплаты налогов и сборов. Соответственно, качество и уровень защиты объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства в совокупности с вышеизложенным остается низким, а степень уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и его критических элементов высоким.

Наше предложение — принять нормативный правовой акт, регламентирующий деятельность и ответственность подразделения транспортной безопасности, а также меры, в случае нарушения которых подразделение транспортной безопасности может быть лишено аккредитации либо аннулировано свидетельство об аттестации его работников силами обеспечения транспортной безопасности. Данная мера позволит рассчитывать на качественное выполнение работ по защите объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства, а рынок подразделений транспортной безопасности станет более устойчив для добросовестных поставщиков услуг.

Хранение документов с грифом «Для служебного пользования»

Согласно п. 16 Правил в случае утраты субъектом транспортной инфраструктуры прав собственности (использования их на ином законном основании) на объектах транспортной инфраструктуры и транспортном средстве или в случае ликвидации специализированной организации носители информации ограниченного доступа подлежат уничтожению в соответствии с Правилами.

При этом Правилами не определены сроки хранения таких документов, а также право субъектов транспортной инфраструктуры уничтожать носители информации ограниченного доступа при утрате практического значения (актуальности).

В связи с тем что Правила не предусматривают сроки хранения документов ограниченного доступа по транспортной безопасности с пометкой «Для служебного пользования», а Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций с указанием сроков их хранения, утвержденный приказом Росархива от 20 декабря 2019 г. № 236, не содержит указанные документы ограниченного доступа по транспортной безопасности с пометкой «Для служебного пользования», срок хранения таких документов при утрате их практического значения (актуальности) определить не представляется возможным.

С целью получения информации по вопросам обеспечения транспортной безопасности в разрезе освещенного вопроса представителями одного из субъектов транспортной инфраструктуры были направлены соответствующие запросы в адрес органов исполнительной власти: Росавтодора, Росморречфлот и Управление государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением

транспортной безопасности по Южному федеральному округу Ространснадзора, на которые получены ответы и из которых невозможно определить сроки хранения указанных документов при утрате их практического значения (актуальности).

Вместе с тем п. 593, 594 и 597 Перечня, утвержденного приказом Росархива от 20 декабря 2019 г. № 236, сроки хранения аналогичных документов определены следующим образом: пять лет — после замены новыми; пять лет — после актуализации паспорта безопасности; пять лет — по решению экспертно-проверочной комиссии.

Учитывая изложенное, возникают следующие вопросы:

— по истечении какого срока могут быть уничтожены носители информации ограниченного доступа по транспортной безопасности с пометкой «Для служебного пользования», утвержденные до вступления в силу постановлений Правительства РФ от 8 октября 2020 г. № 1637, № 1638 и № 1640, после замены новыми или утраты практического значения (актуальности);

— может ли экспертная комиссия, созданная на предприятии, установить срок хранения носителей информации ограниченного доступа по транспортной безопасности с пометкой «Для служебного пользования» (результатов оценки уязвимости и информации ограниченного доступа) пять лет после замены новыми или утраты практического значения (актуальности);

— может ли экспертная комиссия принять решение об уничтожении документов, которые не были включены в номенклатуру дел, включить такие документы в акт о выделении к уничтожению документов, не подлежащих хранению;

— в чем заключается процедура аннулирования ранее утвержденного плана, предусмотренная подп. 14 п. 7 постановления Правительства РФ от 8 октября 2020 г. № 1637, подп. 14 п. 6 постановления Правительства РФ от 8 октября 2020 г. №1640.

Наше предложение — внести изменение в нормативные правовые акты, регламентирующие вопрос сроков хранения и уничтожения носителей информации ограниченного доступа по транспортной безопасности с пометкой «Для служебного пользования» после утраты практического значения (актуальности).

Заключение

Авторами проведена работа по анализу нормативно-правовой базы в области обеспечения транспортной безопасности, а также сделаны соответствующие запросы в компетентные органы в области транспортной безопасности, где были подтверждены вышеперечисленные доводы.

Таким образом, для предотвращения реализации угроз совершения актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов, необходимо оптимизировать нормативно-правовую базу в области

обеспечения транспортной безопасности, с учетом выявленных пробелов и новых угроз.

К одной из самых актуальных угроз можно отнести использование беспилотных аппаратов с целью совершения актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов.

Так, 16 ноября 2023 г. состоялась конференция «Транспортная безопасность: устойчивость к современным угрозам» в рамках XVII Международного форума и выставки «Транспорт России», где директор Департамента транспортной безопасности показал результаты работы по совершенствованию законодательства с учетом ранее упомянутой угрозы: «Были приняты поправки в ряд федеральных законов, которые наделили полномочиями как силовые органы, так и ряд ведомственных охран — полномочиями по возможности противодействия беспилотным летательным аппаратам». Данные поправки должны быть приняты в ближайшее время Государственной Думой Федерального собрания РФ.