

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.9

Корякин Виктор Михайлович,
доктор юридических наук, профессор,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Правовое обеспечение деятельности подразделений транспортной безопасности по пресечению функционирования беспилотных комплексов: проблемные вопросы

Аннотация. Публикация посвящена анализу норм законодательства о транспортной безопасности, регулирующих вопросы пресечения актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность с использованием беспилотных средств различных классов и различного назначения. Рассмотрены новации законодательства, наделяющие подразделения транспортной безопасности полномочиями по пресечению функционирования воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов, беспилотных транспортных средств и иных автоматизированных беспилотных комплексов. Обосновывается вывод о наличии в транспортном законодательстве правовых пробелов, связанных с недостаточной урегулированностью порядка принятия решений о применении специальных средств и огнестрельного оружия в целях пресечения актов незаконного вмешательства с использованием беспилотных средств. Предложены некоторые меры нормотворческого характера, направленные на преодоление указанных правовых пробелов.

Ключевые слова: транспортная безопасность; акт незаконного вмешательства; беспилотные средства; подразделения транспортной безопасности; ведомственная охрана Минтранса России и Росжелдора.

Viktor M. Koryakin,
Doctor of Law, professor,
Russian University of Transport (MIIT)

Legal support for the activities of transport security divisions to suppress the functioning of unmanned systems: problematic issues

Abstract. The current paper deals with the analysis of the norms of legislation on transport security regulating the issues of suppressing acts of illegal interference in transport activities using unmanned vehicles of various classes and for various purposes. There have been considered the innovations in legislation that give transport security divisions the powers to suppress the functioning of aircraft, submarines and surface vessels and vehicles, unmanned vehicles, and other automated unmanned systems. There has been concluded that there are legal gaps in transport legislation related to the insufficient regulation of the procedure for making decisions on the use of special means and firearms to suppress acts of illegal interference using unmanned aerial vehicles. There have been proposed some rule-making measures aimed at overcoming these legal gaps.

Keywords: transport security; act of unlawful interference; unmanned vehicles; transport security divisions; departmental security of the Ministry of Transport of Russia and Roszheldor.

С началом специальной военной операции по демилитаризации и денацификации Украины (СВО) наблюдается существенное возрастание угроз для всех разновидностей национальной безопасности России, в том числе в сфере обеспечения *транспортной безопасности*, представляющей собой состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. [Акт незаконного вмешательства — противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий (п. 1 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»).] Акты незаконного вмешательства в функционирование транспортного комплекса могут совершаться в самых разнообразных формах и с использованием различных сил и средств. В последние годы, особенно после 24 февраля 2022 г., все чаще акты терроризма и диверсий на объектах транспортной инфраструктуры совершаются с использованием воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов, беспилотных транспортных средств и иных автоматизированных беспилотных комплексов.

Примеров такого рода противоправных действий предостаточно.

Так, 5 декабря 2022 г. Украина предприняла попытки нанесения ударов реактивными беспилотниками по военным аэродромам «Дягилево» в Рязанской области и «Энгельс» в Саратовской области. Погибли трое военнослужащих технического состава, несколько человек ранено, повреждены несколько военных самолетов [<https://www.rbc.ru/politics/05/12/2022/638e20f19a7947f8ab62c501?from>

=сору]. Сообщалось о пресечении ударов беспилотников по столичным аэропортам Внуково и Домодедово.

17 июля 2023 г. двумя украинскими беспилотными надводными аппаратами была осуществлена атака на Крымский мост. В результате совершенного данного акта повреждена автодорожная составляющая Крымского моста. При этом погибли два взрослых человека и пострадал один ребенок [<https://ria.ru/20230717/most-1884545175.html>].

В ноябре 2023 г. из-за невозможности подобраться к железной дороге (Крым, Джанкой) украинская диверсионно-разведывательная группа применила дистанционное минирование с помощью воздушных беспилотников, разместив шесть дронов со взрывчаткой вдоль железнодорожных путей, по которым должен был проследовать состав. Взрывные устройства должны были сработать на шум, датчики были настроены именно на срабатывание при прохождении цистерн. Но осуществить план не удалось, беспилотники были обнаружены и обезврежены специалистами [<https://topwar.ru/229598-mash-vsuo-predprinjali-popytku-podryva-zheleznoj-dorogi-pod-dzhankuem-pri-pomoschi-dronov-so-vzryvchatkoj.html>].

Указанные обстоятельства потребовали принятия мер правового, организационного и технического характера по обеспечению защиты критически важных объектов транспорта от воздействия ударных беспилотных средств.

Основным субъектом обеспечения транспортной безопасности являются *подразделения транспортной безопасности*, под которыми понимаются осуществляющие защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры) подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта и (или) аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица [п. 7.1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»].

Из приведенного определения следует, что ключевую роль в обеспечении транспортной безопасности играют подразделения ведомственной охраны. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны» правом создавать ведомственную охрану наделены два транспортных ведомства: Минтранс России и Росжелдор. Соответственно, в указанных ведомствах образованы и успешно функционируют:

— в ведении Минтранса России — ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» [Положение о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 743];

— в ведении Росжелдора — ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» [Положение о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2009 г. № 540].

В целях наделения подразделений ведомственной охраны полномочиями по пресечению противоправного функционирования бесплотных средств был принят Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В числе иных законодательных актов внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране».

В соответствии с новой редакцией ст. 11 названного законодательного акта работники ведомственной охраны наделены правом пресекать функционирование беспилотных воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов, беспилотных транспортных средств и иных автоматизированных беспилотных комплексов (беспилотных аппаратов) в целях отражения нападения либо угрозы нападения на охраняемые объекты, работников ведомственной охраны или лиц, находящихся на этих объектах, в том числе посредством подавления или преобразования сигналов дистанционного управления беспилотными аппаратами, воздействия на их пульта управления, а также повреждения или уничтожения беспилотных аппаратов.

Согласно ст. 15 и 16 Федерального закона «О ведомственной охране» решение этой задачи — пресечение функционирования беспилотных аппаратов — работники ведомственной охраны могут осуществлять двумя способами:

а) применение специальных технических средств противодействия беспилотным аппаратам;

б) применение в качестве крайней меры огнестрельного оружия.

Специальные технические средства противодействия беспилотным воздушным, надводным (подводным) и наземным судам представляют собой комплексы или отдельные устройства, позволяющие оказывать электромагнитное или физическое воздействие на беспилотные средства с целью устранения угроз, исходящих от данных судов.

В специальной литературе выделяются следующие наиболее рациональные способы противодействия беспилотным средствам:

— дистанционное глушение частот управления беспилотным средством;

— глушение спутниковой навигационной системы;

— воздействие электромагнитным излучением регулируемой мощности, выводящим из строя оборудование беспилотного средства;

— подбор частот радиосигнала между внешним пилотом и беспилотным средством с целью осуществления перехвата управления [1, стр. 63].

Для выполнения рассматриваемых новых задач по борьбе с беспилотными комплексами потребовался пересмотр норм обеспечения подразделений ведомственной охраны соответствующими специальными средствами. В этих целях постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2023 г. № 2080 внесены изменения в Перечень специальных средств, видов, типов и моделей служебного огнестрельного оружия, патронов к нему и нормах обеспечения ими работников ведомственной охраны (утвержден постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1999 г. № 1436). Названный Перечень дополнен позицией, предусматривающей возможность оснащения подразделений ведомственной охраны, в том числе находящихся в ведении Минтранса России и Росжелдора, специальными техническими средствами противодействия беспилотным воздушным, подводным и надводным судам и аппаратам, беспилотным транспортным средствам и иным автоматизированным беспилотным комплексам.

Таким образом, ведомственная охрана Минтранса России и Росжелдора, выполняющая функции подразделений транспортной безопасности, и работники ведомственной охраны законодательно наделены полномочиями по борьбе с беспилотными средствами, посягающими на безопасное функционирование объектов транспортного комплекса страны. Однако, как показывает анализ действующего законодательства о транспортной безопасности, в полной мере данные полномочия ведомственная охрана пока реализовать не может ввиду неполноты правового регулирования.

Дело в том, что в ст. 11 Федерального закона «О ведомственной охране» содержится поручение руководителям федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану, определить порядок принятия решения о пресечении функционирования беспилотных аппаратов, а также перечень должностных лиц ведомственной охраны, уполномоченных на принятие такого решения. К настоящему времени такого рода ведомственные нормативные акты, регулирующие данные вопросы, изданы в МВД России, Минюсте России, ФСБ России, Росгвардии, Главном управлении специальных программ Президента РФ, Государственной корпорации «Росатом» и др. [приказ МВД России от 16 ноября 2023 г. № 865; приказ Минюста России от 11 декабря 2023 г. № 370; приказ ФСБ России от 17 ноября 2023 г. № 513; приказ ФСО России от 22 сентября 2023 г. № 111; приказ Росгвардии от 16 октября 2023 г. № 378; приказы ГУСП от 11 октября 2023 г. № 155 и 156; приказ Госкорпорации «Росатом» от 28 сентября 2023 г. № 1/24-НПА]. Однако в Минтрансе России и Росжелдоре такие ведомственные акты до сих пор не приняты, хотя со времени наделения ведомственной охраны правом пресечения функционирования беспилотных средств прошло уже более полугода. Данный существенный пробел в законодательстве о транспортной безопасности требует своего оперативного устранения.

Кроме того, до недавнего времени имел место законодательный пробел, связанный с наделением всех подразделений транспортной безопасности правом на применение специальных средств и огнестрельного оружия в целях пресечения актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность с использованием беспилотников, а не только являющихся подразделениями ведомственной охраны. Как следует из норм Федерального закона «О транспортной безопасности», подразделения транспортной безопасности подразделяются на две категории:

1) штатные подразделения ведомственной охраны Минтранса России и Росжелдора;

2) юридические лица, аккредитованные в установленном порядке в качестве подразделений транспортной безопасности и допущенные к осуществлению мероприятий по предупреждению и пресечению актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность [приказ Минтранса России от 15 мая 2023 г. № 170 «Об установлении Порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требований к ним»].

В соответствии с Федеральным законом «О ведомственной охране» правом на борьбу с беспилотными средствами были наделены только подразделения транспортной безопасности, входящие в ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» и ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации». Однако юрисдикция подразделений ведомственной охраны распространяется только на наиболее важные объекты транспортной инфраструктуры. Безопасность функционирования большинства иных транспортных объектов обеспечивается аккредитованными подразделениями транспортной безопасности, не являющимися подразделениями ведомственной охраны и соответственно они оказались не наделенными правом на применение специальных средств пресечения функционирования беспилотных воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов, беспилотных транспортных средств и иных автоматизированных беспилотных комплексов. То есть с точки зрения правового регулирования объекты транспорта, не охраняемые подразделениями ведомственной охраны Минтранса России и Росжелдора, оставались незащищенными от актов незаконного вмешательства с использованием беспилотных комплексов.

Данная явно ненормальная ситуация была исправлена с принятием Федерального закона от 30 января 2024 г. № 2-ФЗ, которым внесены соответствующие изменения в Федеральный закон «О транспортной безопасности». В частности, в данном Законе (п. 14 ст. 1) закреплено официальное определение понятия «*беспилотные аппараты*», под которыми предложено понимать беспилотные воздушные, подводные и надводные суда и аппараты, беспилотные транспортные средства и иные автоматизированные беспилотные комплексы.

Кроме того, ст. 12.3 Федерального закона «О транспортной безопасности» дополнена нормой, наделяющей работников подразделений транспортной безопасности правом пресекать функционирование беспилотных аппаратов в целях защиты от актов незаконного вмешательства объектов транспортной инфраструктуры, вокруг которых установлены зоны безопасности, в том числе посредством подавления или преобразования сигналов дистанционного управления беспилотными аппаратами, воздействия на их пульта управления, а также повреждения или уничтожения беспилотных аппаратов. Минтранс России данным законодательным актом предоставлены полномочия по установлению порядка принятия решения о пресечении функционирования беспилотных аппаратов в указанных целях, а также по определению перечня должностных лиц подразделений транспортной безопасности, уполномоченных на принятие такого решения.

Активизация и рост интенсивности совершения актов незаконного вмешательства в деятельность транспортных объектов с использованием беспилотных средств подтверждает сделанный нами ранее вывод о том, что имеющаяся в настоящее время так называемая «заточенность» законодательства о транспортной безопасности на антитерроризм не в полной мере отражает сегодняшние реалии в данной сфере [2—4]. Все чаще беспилотные средства применяются нашим противником не в целях запугивания населения или воздействия на органы власти в целях изменения политических решений, что свойственно террористической деятельности, а в целях нанесения ущерба экономическому и оборонному потенциалу нашей страны, что характерно для диверсионной деятельности. Поэтому по-прежнему актуальным является предложение о внесении в законодательство о транспортной безопасности изменений, закрепляющих нацеленность этого законодательства не только на антитеррористическую, но и на антидиверсионную деятельность.

Таким образом, проведенное в настоящей публикации исследование вопросов правового регулирования участия подразделений транспортной безопасности в пресечении актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность с применением беспилотных воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов, беспилотных транспортных средств и иных автоматизированных беспилотных комплексов, выявило ряд существенных пробелов в транспортном законодательстве.

Для преодоления указанных пробелов представляется необходимым:

— Федеральный закон «О транспортной безопасности» дополнить нормами, предусматривающими оснащение подразделений транспортной безопасности специальными техническими средствами противодействия беспилотным средствам и наделяющими подразделения транспортной безопасности полномочиями по их применению;

— Положение о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ

от 11 октября 2001 г. № 743, и Положение о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденное постановлением Правительства РФ от 27 июня 2009 г. № 540, дополнить нормами о праве сотрудников ведомственной охраны применять огнестрельное оружие и специальные средства в целях пресечения функционирования беспилотных средств;

— ускорить разработку и принятие ведомственных актов Минтранса России, определяющих порядок принятия решения о пресечении функционирования беспилотных аппаратов, а также перечень должностных лиц, уполномоченных на принятие такого решения.

Как представляется, реализация предложенных мер нормотворческого характера позволит создать надежные правовые условия для обеспечения защиты объектов транспортного комплекса от диверсионных и террористических актов с применением беспилотных средств различных видов и различного назначения.

Литература

1. Черных, А. А. Специальные технические средства противодействия беспилотным воздушным судам, применяемые полицией / А. А. Черных, В. А. Кондратова // Актуальные вопросы юридической науки. — 2022. — № 3.
2. Корякин, В. М. Противодействие диверсионной деятельности на объектах транспортной инфраструктуры как составная часть обеспечения транспортной безопасности / В. М. Корякин // Транспортное право и безопасность. — 2023. — № 2. — С. 39—48.
3. Корякин, В. М. Транспортное законодательство военного времени: постановка проблемы // Публично-правовые проблемы транспортного права : материалы Пятого международного транспортно-правового форума / под редакцией А. А. Чеботаревой, В. Е. Чеботарева, Л. М. Малешиной. — Москва : Изд-во Юридического института РУТ (МИИТ), 2023.
4. Обеспечение транспортной безопасности и организация контрольно-надзорной деятельности на транспорте : учебник / под редакцией А. И. Землина. Москва : КНОРУС, 2024.

References

1. Chernykh, A. A. Spetsial'nyye tekhnicheskiye sredstva protivodeystviya bespilotnym vozdushnym sudam, primenyayemye politsiyey [Special technical means of countering unmanned aerial vehicles used by the police] / A. A. Chernykh, V. A. Kondratova // Aktual'nyye voprosy yuridicheskoy nauki. — 2022. — № 3.
2. Koryakin, V. M. Protivodeystviye diversionnoy deyatel'nosti na ob"yektakh transportnoy infrastruktury kak sostavnaya chast' obespecheniya transportnoy bezopasnosti [Countering sabotage activities at transport infrastructure facilities as an integral part of ensuring transport security] / V. M. Koryakin // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2023. — № 2. — S. 39—48.
3. Koryakin, V. M. Transportnoye zakonodatel'stvo voyennogo vremeni: postanovka problemy [Wartime transport legislation: problem statement] // Publichno-pravovyye problemy transportnogo prava : materialy Pyatogo mezhdunarodnogo transportno-pravovogo foruma / pod redaktsiyey A. A. Chebotarevoy, V. Ye. Chebotareva, L. M. Maleshinoy. — Moskva : Izd-vo Yuridicheskogo instituta RUT (MIIT), 2023.

4. Obespecheniye transportnoy bezopasnosti i organizatsiya kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti na transporte : uchebnik [Enforcing transport security and organizing control and supervisory activities in transport: textbook] / pod redaktsiyey A. I. Zemlina. Moskva : KNORUS, 2024.