АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 629.362

© Тушко Иван Сергеевич
— начальник отдела транспортной безопасности ГУП «Пассажиравтотранс» (г. Санкт-Петербург)

Транспортная безопасность на городском дорожном транспорте. Проблематика и пути решения

Аннотация. Транспортная безопасность занимает важное место в транспортной системе России, с каждым годом обращает на себя все большее внимание государства и транспортного сообщества. Происходящие процессы, имеющие в том числе и такие негативные последствия, как человеческие жертвы, вследствие совершения террористических актов, заставляют каждого из нас осознать значимость мер по обеспечению безопасности при поездках на транспорте. Данное исследование посвящено изучению текущего состояния обеспечения транспортной безопасности и антитеррористической защищенности общественного городского автомобильного транспорта, выявлению практических проблем в реализации действующего законодательства, анализу достаточности системы принимаемых мер со стороны государства и субъектов транспортной инфраструктуры. Важную роль в исследовании играет поиск путей решения выявленных практических проблем, имеющих особую актуальность при обеспечении устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса.

Ключевые слова: транспортная безопасность; безопасность на транспорте; акт незаконного вмешательства; угрозы; теракт; общественный транспорт; автомобильный транспорт; транспортный комплекс.

© Ivan S. Tushko
— head of the Transport Security Department of the SUE “Passazhiravtotrans” (Saint-Petersburg)

Transport security on urban road transport: problems and their solutions

Abstract. Transport security is of great importance in the transport system of Russia, with annually attracts more and more attention of the state and the transport community. The ongoing processes, including those with negative consequences such as human victims because of terrorist acts, make everyone realize the importance of measures to enforce security when traveling by transport. The current study deals with research of the current state of transport security enforcement and anti-terrorism protection of public urban road transport; identification of practical problems in the implementation of existing legislation, and analysis of the adequacy of the measures taken by the state and transport infrastructure entities. An important role in the study is played by the search for solutions to the identified practical problems that are of particular relevance while ensuring the stable and safe functioning of the transport complex.

Keywords: transport security; safety on transport; act of unlawful interference; threats; terrorist attack; public transport; automobile/land transport; transport complex.

Транспортной безопасности других видов транспорта кроме воздушного до недавнего времени никогда не уделялось особого внимания. Данный факт вполне объясним по причине отсутствия интереса со стороны самих представителей террористических группировок и их явного интереса к совершению террористических атак в отношении авиатранспорта, включая захват воздушного судна. Во многом благодаря опыту и некоторым негативным последствиям, авиационная безопасность является примером для большинства других видов транспорта в части принимаемых мер по защите пассажиров и транспортного комплекса от внутренних и внешних потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов.

Проблема обеспечения транспортной безопасности одновременно предполагает принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства от террористических угроз. В современном обществе очень немногие потребности жизнедеятельности людей могут быть удовлетворены без помощи транспорта. При этом одним из распространенных видов транспорта является внутригородской общественный транспорт [2].

В отечественной истории одним из самых трагичных событий на общественном городском автомобильном транспорте является теракт, произошедший 21 октября 2013 г. в Волгограде. В автобусе «ЛиАЗ-5256», следовавшем по маршруту № 29 в Красноармейском районе г. Волгограда, сработало взрывное устройство, изготовленное из двух тротиловых шашек и двух гранат, начиненных поражающими элементами — шурупами и металлической стружкой. Мощность взрыва составила 600 г в

тротиловом эквиваленте. По данным следствия взрывное устройство привела в действие террористка-смертница.

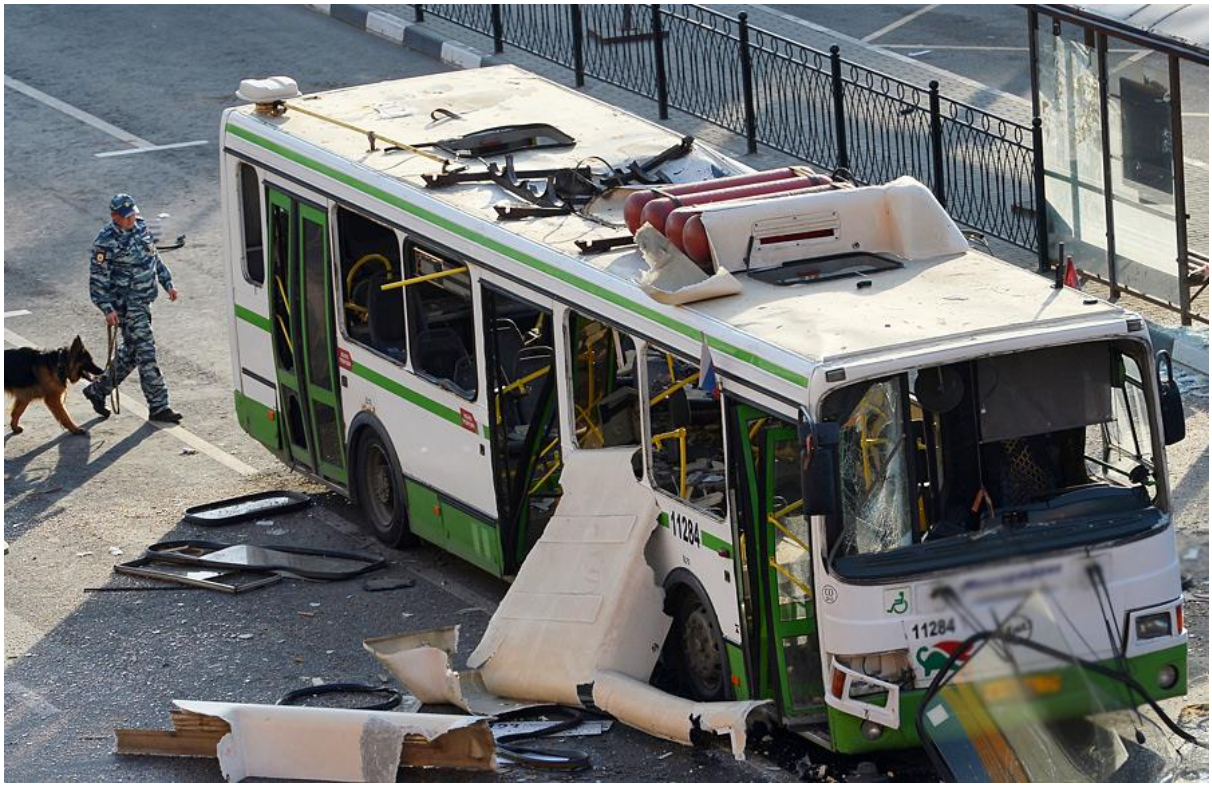

Рис. 1. **Последствия теракта 21 октября 2013 г. в Волгограде**

По официальной информации, на месте происшествия погибли 8 человек, включая смертницу, ранения различной степени тяжести получили 37 человек, 30 из них были госпитализированы.

Это в очередной раз доказало то, что образование реально действенной системы безопасности на объектах транспорта является приоритетным направлением для всех органов исполнительной власти федерального уровня и административных подразделений на уровне местного самоуправления, а также для самих организаций в сфере транспортного обслуживания, независимо от их форм организационно-правовой направленности [3].

Данное событие заставило изменить свое отношение органов государственной власти к транспортной безопасности городского общественного транспорта, обратить внимание на текущее состояние антитеррористической защищенности транспортной инфраструктуры.

Несмотря на значительный объем проведенных мероприятий со стороны государства и транспортных предприятий в данном направлении, проведенный анализ указывает на необходимость акцентировать свое внимание на существующих практических проблемах, имеющих актуальное значение при обеспечении устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса.

1. *Отсутствие системности принимаемых мер.* За последние 10 лет государственная политика в области обеспечения безопасности населения на транспорте добилась существенного прогресса: разработана нормативно-правовая база, регулирующая общественные отношения, объекты транспорта и транспортные средства планомерно оснащаются инженерно-техническими средствами, создаются новые методы защиты и системы безопасности.

Вместе с тем действующая система мер требует долгосрочного обоснованного планирования в целях сокращения финансовых затрат и совершенствования стратегии развития.

В период с 2011 по 2018 гг. многими государственными и коммерческими транспортными предприятиями были проведены мероприятия по обеспечению транспортной безопасности своих объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: при взаимодействии с Росавтодором было реализовано категорирование, проведена оценка уязвимости, разработаны планы обеспечения транспортной безопасности. На основании данных мероприятий был выработан алгоритм реализации мер по транспортной безопасности, включая оснащение инженерно-техническими средствами. Естественно, что выполнение данных действий потребовало от субъектов транспортной инфраструктуры не только проведения организационных мероприятий, но и финансовых затрат.

Однако постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2017 г. № 1697 автобусные парки исключены из Перечня объектов транспортной инфраструктуры, на которые распространяются требования законодательства в области обеспечения транспортной безопасности. Кроме этого, Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 270-ФЗ в законодательство были внесены изменения, в связи с чем оценка уязвимости и разработка планов обеспечения транспортной безопасности для транспортных средств ушли в прошлое.

Таким образом, комплекс проведенных мероприятий оказался не только экономически необоснованным, но и невостребованным при дальнейшем обеспечении антитеррористической защищенности.

Важно подчеркнуть, что разработанные и утвержденные Росавтодором организационно-распорядительные документы (Результаты оценки уязвимости и планы обеспечения транспортной безопасности) не подлежат отмене, а новые транспортные средства или вводимые в эксплуатацию автобусные парки категорированию не подлежат. Данное обстоятельство рождает противоречие оценки принимаемых мер в сфере защиты общественного городского автомобильного транспорта.

2. *Отсутствие защищенности автобусных парков и транспортных средств.* Тот факт, что проведенные мероприятия по обеспечению транспортной безопасности оказались невостребованными, является, пожалуй, не самой большой проблемой в системе антитеррористической

защищенности транспортной системы России. Более существенным аспектом становится то, что отсутствие нормативно-правового регулирования в части обеспечения транспортной безопасности автобусных парков и транспортных средств не позволяет субъектам транспортной инфраструктуры обеспечить должный уровень их защиты.

Изменения законодательства, установленные Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 270-ФЗ, исключили транспортные средства из ранее установленной системы мер (категорирование, оценка уязвимости, разработка планов обеспечения транспортной безопасности и прочее). Теперь в отношении автобусов необходимо будет создавать паспорт обеспечения транспортной безопасности транспортного средства.

Стоит отметить, что типовые формы указанных паспортов будут установлены Правительством РФ, но пока данного нормативного правового акта еще не существует. Иными словами, лишь после издания постановления Правительства РФ об утверждении типовых форм данных паспортов, можно будет говорить о каких-либо новых мероприятиях по транспортной безопасности в отношении транспортных средств [4].

Таким образом, можно сделать вывод, что защита автобусных парков и всех транспортных средств от угроз совершения актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов, в настоящее время целиком и полностью возлагается на перевозчиков. При этом предусмотренная законодательством административная и уголовная ответственность вряд ли будет иметь основательность применения при наступлении любых негативных последствий в силу того, что она распространяется на субъектов транспортной инфраструктуры, нарушивших установленные требования в области обеспечения транспортной безопасности, которые в данный момент отсутствуют.

3. *Обеспечение физической защиты.* Необходимо понимать, что для любого субъекта транспортной инфраструктуры важно обеспечение не только безопасного, но и устойчивого функционирования транспортного комплекса, для достижения целей которого большое значение имеет экономическая целесообразность тех или иных проводимых мероприятий.

В соответствии с требованиями по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиями к антитеррористической защищенности (утверждены постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2016 г. № 924) любой субъект транспортной инфраструктуры обязан для защиты своего объекта от актов незаконного вмешательства образовать (сформировать) и (или) привлечь подразделение транспортной безопасности, включающее в себя группы быстрого реагирования, специально оснащенные, мобильные, круглосуточно выполняющие задачи реагирования на подготовку совершения или совершение актов незаконного вмешательства.

Иными словами, субъект транспортной инфраструктуры привлекает на основании заключенного договора об оказании услуг аккредитованное

стороннее подразделение транспортной безопасности либо формирует и аккредитует собственное подразделение из числа своих работников. При этом в обоих случаях при выявлении нарушений законодательства по транспортной безопасности со стороны контрольно-надзорных органов ответственность будет по-прежнему нести владелец транспортной инфраструктуры.

Целью аккредитации является определение способности юридического лица осуществлять защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства в области конкретного вида транспорта, а также дорожного хозяйства. Также юридическое лицо, аккредитуемое в качестве подразделения транспортной безопасности, формирует структурное подразделение, предназначенное для осуществления координации и обеспечения деятельности субъекта транспортной инфраструктуры по защите подразделение транспортной безопасности [5].

Не стоит забывать также о том, что в связи с последними изменениями законодательства и снятием категории по транспортной безопасности с транспортных средств и автобусных парков, в распоряжении субъекта транспортной инфраструктуры зачастую остается лишь один категорированный объект транспорта (автовокзал, автостанция или административное здание), где необходимо привлекать аккредитованное подразделение транспортной безопасности, и создание собственного подразделения будет весьма дорогостоящим мероприятием. Подобная дилемма стоит перед субъектом транспортной инфраструктуры и при исполнении обязательного требования по созданию и оснащению пункта управления обеспечением транспортной безопасности, куда должно осуществляться подключение всех технических средств.

Рис. 2. **Обеспечение физической защиты автовокзала г. Калининграда**

Рис. 3. **Обеспечение физической защиты автовокзала «Южный» г. Казань**

Если же создание и привлечение подразделения транспортной безопасности является для субъекта транспортной инфраструктуры

финансово неисполнимой задачей, то обеспечение физической защиты категорированного объекта транспорта достигается путем привлечения частного охранного предприятия (ЧОП), чьи услуги могут обойтись дешевле в связи с увеличенной конкуренцией. И хотя это будет нарушением требований законодательства, с точки зрения судебной практики, это не приведет субъекта транспортной инфраструктуры к необходимости реализации дополнительных мер. Размер штрафных санкций за нарушения транспортного законодательства в настоящее время незначителен и практически не оказывает влияния на регулирование деятельности предприятий [6].

4. *Проблемы аттестации сил обеспечения транспортной безопасности.* Вопросу профессиональной квалификации лиц, выполняющих работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности, в последнее время уделяется все большее внимание. И это объяснимо в силу необходимости совершенствования или получения новой компетенции для профессиональной деятельности по исполнению требований законодательства по транспортной безопасности, в том числе антитеррористической защищенности.

Но не смотря на то что данная деятельность активно развивается по всем видам транспорта с 2016 г., в ее реализации довольно много моментов, требующих внимания и доработки со стороны соответствующих органов.

Перечни вопросов, подлежащих применению органами аттестации и аттестующими организациями для проверки соответствия знаний, умений и навыков аттестуемых лиц определяются компетентными органами применительно к объектам транспортной инфраструктуры и транспортным средствам по видам транспорта. При этом перечни вопросов, разработаны без учета специфики и особенностей функционирования транспортного комплекса по видам транспорта.

Вместе с тем лица, назначенные ответственными за обеспечение транспортной безопасности в транспортном средстве (водители), также обязаны пройти указанную подготовку (обучение) и аттестацию.

В настоящее время низкий уровень подготовки водителей, по мнению субъектов автомобильного транспорта, связан с избыточными требованиями, предъявляемыми законодательством. Фактически аттестуемые по транспортной безопасности водители должны обладать знаниями и умениями не только применительно к обеспечению транспортной безопасности на транспортном средстве, но и в сфере антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры всего автомобильного транспорта и дорожного хозяйства.

Требует отдельного внимания вопрос гармонизации законодательства в сфере аттестации сил обеспечения транспортной безопасности и трудового законодательства.

5. *Требования законодательства не учитывают тип объектов транспортной инфраструктуры.* Определения объектов транспортной инфраструктуры приведены не только в транспортных кодексах и уставах, но и в других нормативных правовых актах, регулирующих вопросы транспортной безопасности [7].

Для каждого вида транспорта постановлением Правительства РФ в форме отдельного правового акта приняты требования по обеспечению транспортной безопасности и антитеррористической защищенности. Несмотря на различия в технологическом процессе каждого вида транспорта, требования носят типовой характер. В связи с этим особенно важен тот факт, что требования не в полной мере отражают специфику и особенности транспорта, и что наиболее важно — не учитывают тип объекта транспортной инфраструктуры.

Так, в реестре категорированных объектов транспортной инфраструктуры Росавтодора, размещенном на официальном сайте, в настоящее время указаны такие типы объектов автомобильного транспорта, как автостанция, автовокзал, остановочный пункт, кассовый пункт и пр. Поэтому исполнение всех обязательных требований законодательства применительно к каждому объекту вне зависимости от специфики и технологического процесса видится нецелесообразным.

На пути к решению проблем

Таким образом, в ходе исследования текущего состояния транспортной безопасности городского автомобильного транспорта выявлен ряд актуальных проблем, требующих поиска соответствующих путей решения. Несмотря на увеличение внимания со стороны государства и транспортных предприятий, осуществляющих пассажирские перевозки, к вопросам антитеррористической защищенности, проведенный комплекс мероприятий носит незавершенный характер, что в конечном итоге приводит лишь к формированию частичной защиты объектов и транспортных средств.

Проблемам повышения антитеррористической безопасности в большинстве государств уделяется особое внимание, поскольку теракты не только наносят серьезный материальный ущерб: они становятся известными широкой общественности и оказывают негативное социально-политическое воздействие на население, вызывая напряженность в обществе. Решение этой сложной задачи требует не только дополнительных затрат и оснащения транспорта современными техническими средствами, но и адекватных, упреждающих изменений в подходах к технологии и организации перевозочного процесса, оптимизации форм и методов обеспечения безопасности на транспорте [8].

Исходя из анализа проблематики данного исследования, автором предлагается рассмотреть возможные пути решения.

1. Принять меры по нормативно-правовому регулированию

обеспечения транспортной безопасности автобусных парков и транспортных средств. Необходима разработка новых правовых актов, регламентирующих систему мер по антитеррористической защищенности данных уязвимых мест транспортного комплекса.

2. Принять меры по улучшению федерального государственного контроля (надзора) за нарушениями законодательства в части обеспечения физической защиты силами подразделения транспортной безопасности.

3. Гармонизировать законодательство в сфере аттестации сил обеспечения транспортной безопасности с трудовым законодательством. В свою очередь, в области обеспечения аттестации важен комплексный подход к изучению проблемных практических вопросов реализации с пересмотром состава действующих категорий и типовых дополнительных профессиональных программ обучения.

4. Для повышения эффективности принимаемых мер по антитеррористической защищенности разработать требования по обеспечению транспортной безопасности не только для каждого вида транспорта, но и предусматривающие технологические особенности различных типов объектов транспорта и транспортных средств.

Транспортная безопасность, являясь важной составной частью национальной безопасности, будет и дальше обращать на себя все большее внимание в свете совершенствования технологий и увеличения различных угроз. В связи с этим для профессионального сообщества важно создать условия для предупреждения актов незаконного вмешательства, а не бороться с их негативными последствиями.

Литература

1. Якунина, Н. В. Совершенствование методологии определения структуры подвижного состава городского пассажирского автомобильного транспорта // Вестник Оренбургского государственного университета. — 2011. — № 10(129). — С. 13—19.
2. Шомахов, М. К. К вопросу обеспечения безопасности городского общественного транспорта от террористических угроз // Труды Академии управления МВД России. — 2014. — № 4 (32). — С. 125—128.
3. Амельчаков, И. Ф. Актуальные проблемы антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры / И. Ф. Амельчаков [и др.] // Проблемы правоохранительной деятельности. — 2017. — 1 (17). — С. 6—10.
4. Тушко, И. С. Изменения законодательства по обеспечению транспортной безопасности // Безопасность и охрана труда на железнодорожном транспорте. — 2019. — № 5. — С. 65—67.
5. Тушко, И. С. Актуальные вопросы регламентации деятельности подразделений транспортной безопасности // Безопасность и охрана труда на железнодорожном транспорте. — 2019. — № 6.
6. Черток, В. Б. Транспортная безопасность: как повысить эффективность контроля // Государство и транспорт. — 2011. — №5(36). — С. 4—7.
7. Андрианов, Ю. В. Объекты транспортной инфраструктуры: категориально-

понятийный аппарат / Ю. В. Андрианов, В. В. Комаров // Транспорт Российской Федерации. — 2016. — № 5(66). — С. 51—55.
8. Исаков, Д. А. Риск-менеджмент в транспортной инфраструктуре как фактор обеспечения безопасности территорий // Вестник университета (ФГБОУ ВПО «Государственный университет управления»). — 2013. — № 7. — С. 45—49.

References

1. Yakunina, N. V. Sovershenstvovaniye metodologii opredeleniya struktury podvizhnogo sostava gorodskogo passazhirskogo avtomobil'nogo transporta [Improving the methodology for determining the structure of the rolling stock of urban passenger road transport] // Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2011. — № 10(129). — S. 13—19.
2. Shomakhov, M. K. K voprosu obespecheniya bezopasnosti gorodskogo obshchestvennogo transporta ot terroristicheskikh ugroz [On the issue of ensuring the safety of urban public transport from terrorist threats] // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. — 2014. — № 4 (32). — S. 125—128.
3. Amel'chakov, I. F. Aktual'nyye problemy antiterroristicheskoy zashchishchennosti ob»yektov transportnoy infrastruktury [Actual problems of anti-terrorism security of transport infrastructure facilities] / I. F. Amel'chakov [i dr.] // Problemy pravookhranitel'noy deyatel'nosti. — 2017. — 1 (17). — S. 6—10.
4. Tushko, I. S. Izmeneniya zakonodatel'stva po obespecheniyu transportnoy bezopasnosti [Changes in legislation to ensure transport safety] // Bezopasnost' i okhrana truda na zheleznodorozhnom transporte. — 2019. — № 5. — S. 65—67.
5. Tushko, I. S. Aktual'nyye voprosy reglamentatsii deyatel'nosti podrazdeleniy transportnoy bezopasnosti [Actual issues of regulation of the activities of transport security units] // Bezopasnost' i okhrana truda na zheleznodorozhnom transporte. — 2019. — № 6.
6. Chertok, V. B. Transportnaya bezopasnost': kak povysit' effektivnost' kontrolya [Transport safety: how to increase the effectiveness of control] // Gosudarstvo i transport. — 2011. — №5(36). — S. 4—7.
7. Andrianov, YU. V. Ob»yekty transportnoy infrastruktury: kategorial'no-ponyatiynyy apparat [Objects of transport infrastructure: categorical-conceptual apparatus] / YU. V. Andrianov, V. V. Komarov // Transport Rossiyskoy Federatsii. — 2016. — № 5(66). — S. 51—55.
8. Isakov, D. A. Risk-menedzhment v transportnoy infrastrukture kak faktor obespecheniya bezopasnosti territoriy [Risk management in transport infrastructure as a factor for ensuring the security of territories] // Vestnik universiteta (FGBOU VPO «Gosudarstvennyy universitet upravleniya»). — 2013. — № 7. — S. 45—49.