

УДК 347.822:351.814

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.Ю. ЛЕБЕДЕВА, В.Л. МИХЕЕВ, А.Ю. ПИДЖАКОВ

В статье анализируется история появления в российском законодательстве термина транспортная безопасность, дается его характеристика и раскрывается его социальная природа, исследуется его соотношение со смежными понятиями, характеризующими состояние защищенности транспортной инфраструктуры от криминогенных факторов, приводится обзор современного законодательства, регулирующего отношения в сфере транспортной безопасности.

**Ключевые слова:** транспортная безопасность, терроризм, высокорисковые объекты, авиационная безопасность, незаконное вмешательство.

Транспорт нередко становится средством достижения преступных целей лиц и организаций экстремистского толка, пытающихся путем совершения террористических акций добиться удовлетворения политических и иных требований, подвергая при этом опасности сотни человеческих жизней. Конечно невозможно в разговоре о транспортной безопасности обойти тему терроризма. Учитывая многообразие видов безопасности, остановимся на понятии «высокорисковые объекты». К ним относятся потенциально опасные и одновременно уязвимые объекты, являющиеся источником угроз (рисков) массового поражения населения и территории. Другими словами, это техногенные риски и криминальная составляющая. ФЗ № 16 [2] в основном ориентирован на антитеррор. А вот техногенные риски уходят как бы на второй план [5].

Преступления террористического характера на транспорте обретают такую качественную характеристику как технологичность, что позволяет квалифицировать их в качестве акций технологического терроризма. Это понятие включает в себя две группы преступлений террористического характера: акты, совершаемые с применением новых технических средств (например, отравляющих или биологически активных веществ), и акты, направленные против высокорисковых объектов.

Состояние транспортного комплекса, уровень его защищенности как прямо, так и косвенно оказывает влияние и на другие составляющие национальной безопасности: экономическую, научно-техническую, информационную, экологическую и др.

Необходимо отметить, что состояние транспортной безопасности – это вопрос общенационального масштаба, касающийся буквально каждого гражданина нашей страны, и отношения к нему государства, общества и отдельно взятого человека. Необходимые действия должны быть скоординированы, целенаправлены и динамично совершенствоваться с каждым годом, минимизируя саму возможность актов незаконного вмешательства.

Что же включает в себя термин «транспортная безопасность»? Термин «транспортная безопасность» впервые был введен в нормативный правовой акт постановлением Правительства РФ от 11 июня 2004 г. № 274 «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации» (подп. «3» п. 3). В постановлении говорилось, что Минтранс России разрабатывает проекты нормативных правовых актов (в том числе и о транспортной безопасности) и вносит их на рассмотрение в Правительство РФ. Новый термин распространял видовой термин «авиационная безопасность» на все виды транспорта, придавая ему родовое значение [3].

Понятие «авиационной безопасности» закреплено в ст. 83 Воздушного кодекса РФ: «авиационная безопасность – состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации», «незаконное вмешательство в деятельность в области авиации – противоправные действия (бездействие), угрожающие безопасной деятельности в области

авиации, повлекшие за собой несчастные случаи с людьми, материальный ущерб, захват или угон воздушного судна либо создавшие угрозу наступления таких последствий» [1].

Следует отметить, что по какой-то причине был обойден вниманием Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», в котором термин «безопасность на транспорте» (ст. 12) включал все виды безопасности: эксплуатацию транспорта, пожарную безопасность, промышленную безопасность и т.п. (в 1992 г. еще не было понятия «угроза терроризма»).

В постановлении Правительства РФ от 11 июля 2004 г. № 274 возобладала «угроза терроризма», и термин видового понятия «авиационная безопасность» был распространен на весь транспорт. Новый термин, не сформулированный в определении, был включен во многие нормативные правовые акты Минтранса России, которые получили неоднозначное толкование.

После выхода постановления от 11 июня 2004 г. № 274 Минтранс России объявил тендер на разработку проекта Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России. Тендер выиграла группа авторов Института законодательства и нормативно-правовых разработок во главе с С.С. Сулакшиным, которая издала брошюру «Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности» (М.: Научный эксперт, 2004). В краткой аннотации к брошюре С.С. Сулакшин сообщает, что авторы «предлагают концептуальные меры, представляющие собой единую систему обеспечения безопасности на транспорте со стороны государства...».

Обращает на себя внимание сочетание двух имеющих совершенно разное значение терминов: «транспортная безопасность» и «безопасность на транспорте». Свое понимание этого термина авторы брошюры выразили в формулировке: «...транспортная безопасность – это такое состояние национальных транспортных систем, которое обеспечено организационно-техническими, финансовыми, нормативно-правовыми мерами и позволяет максимально предотвратить аварийность и незаконное вмешательство в их деятельность» [3, с. 5], то есть имеется в виду эксплуатация транспорта и его охрана от преступных действий (в том числе терроризма).

Говоря о предыстории вопроса, следует отметить, что анализ нормативных правовых актов России по железнодорожному транспорту до 1917 года показал, что в них употреблялся термин «безопасность движения на железных дорогах». В период с 1917 г. по настоящее время в законодательстве СССР и России закреплены следующие термины в области транспорта: безопасность полетов воздушных судов, безопасность движения поездов, безопасность плавания водного транспорта, безопасность дорожного движения (автомоботранспорта). Последний термин получил признание в 1971 г. после того, как по предложению Госавтоинспекции был одобрен Комитетом научно-технической терминологии Академии наук СССР (в начале 1990-х гг. этот орган свернул свою деятельность, а жаль, следовало бы его реанимировать).

Во втором номере журнала «Транспортная безопасность» за 2005 год была опубликована статья Б.Н. Дудышкина «К вопросу о понятии термина «транспортная безопасность». В этом же номере журнала была помещена статья авторов проекта Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности С.С. Сулакшина и А.В. Жуковой, которые энергично отстаивают свое понимание спорного термина, ссылаясь на упоминание этой «юридической категории» в постановлении № 274 от 11 июня 2004 г. Авторы концепции твердо придерживаются в этом вопросе формулировки, что транспортная безопасность – это сочетание защищенности не только от «незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса», но и угроз «техногенного, природного и социального происхождения», то есть эксплуатации транспорта и терроризма. Совершенно справедливо указывая на «несистемный подход к вопросу транспортной безопасности» и необходимость «прийти к единообразному пониманию транспортной безопасности с тем, чтобы исключить синхронное использование в законодательстве внешне схожих понятий, таких как «безопасность на транспорте», «безопасность транспортного комплекса» и т.п., авторы концепции почему-то не заметили полного тождества терминов «авиационная безопасность» и «транспортная безопасность». Авторы концепции, называя Закон «О безопас-

ности» 1992 г. «явно устаревшим», оставили без внимания заложенный в ст. 12 этого Закона термин «безопасность на транспорте».

Основные признаки понятия обеспечения безопасности на транспорте были закреплены в законодательстве РСФСР уже в начале 1930-х - середине 1940-х гг.

Говоря о законодательных актах, содержащих признаки понятия «безопасность на транспорте», заметим, что уже в Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. были включены следующие нормы: статьи 593В, 593Г, 751, 753 УК, устанавливающие ответственность:

I: а) ст. 751 УК – за нарушение на железной дороге «правил об охране порядка и безопасности движения, охране имущества транспорта, предупреждения и пресечения незаконного использования транспорта, а также проведения санитарных и противопожарных мероприятий...» (принята 25 июня 1929 г.);

б) ст. 752 УК – за «нарушение правил о предупреждении столкновения судов на море и иных правил, регулирующих морское судоходство» (принята 25 июня 1929 г.);

ст. 754 УК – за «нарушение правил об охране порядка и безопасности воздушных передвижений и об охране имущества гражданского воздушного флота, а также санитарных и противопожарных правил гражданского воздушного флота» (принята 1 декабря 1935 г.);

II: а) ст. 593В УК – за «нарушение работниками транспорта трудовой дисциплины (нарушение правил движения, недоброкачественный ремонт подвижного состава и пути и т.п.)» (принята 15 февраля 1931 г.);

б) ст. 593Г УК – за «нарушение работниками гражданской авиации и гражданского воздухоплавания служебных обязанностей (нарушение начальником аэропорта правил о выпуске воздушных судов в полет, вылет из аэропорта без распоряжения начальника аэропорта, нарушение правил о полетах и т.п.)» (принята 1 декабря 1935 г.).

Таким образом, в законодательстве были закреплены меры по обеспечению безопасности на транспорте от двух видов угроз:

- со стороны нарушителей правил движения транспортных средств;

- со стороны нарушителей правил общественного порядка, санитарии, противопожарных правил и правил охраны имущества на транспорте.

УК РСФСР 1960 г. ввел ответственность за «нарушение правил безопасности движения и эксплуатации транспорта» (ст.85). В законодательстве появился новый термин – «безопасность эксплуатации транспорта».

Следует отметить, что в академической среде вопросы нормативного обеспечения транспортной безопасности активно обсуждаются, начиная с 1990-х годов. Многие теоретические вопросы не решены до настоящего времени. Однако в ходе этой дискуссии формировался понятийно-категориальный аппарат, который впоследствии составил основу концепции Федерального закона «О транспортной безопасности» и закреплен в его нормах.

9 февраля 2007 г. Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», в котором дано определение термина «транспортная безопасность». «Транспортная безопасность – состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства». Разъясняется, что такое «акт незаконного вмешательства» - это «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. 10 ст. 1 и п. 1 ст. 1 Закона). Напомним, что все эти признаки содержались в видовом термине «авиационная безопасность», закрепленном в Воздушном кодексе.

Концепция транспортной безопасности Российской Федерации (далее именуется Концепция) была принята 3 мая 2006 года. Под транспортной безопасностью Российской Федерации понимается – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и го-

сударства в транспортной сфере от внутренних угроз, состояние защищенности транспортного комплекса от этих угроз.

Краткий анализ законодательства, регулирующего вопросы обеспечения безопасности в области транспорта, показывает, что в нем в основном используются три сложных термина:

- обеспечение безопасности на транспорте;
- обеспечение безопасности эксплуатации транспорта;
- обеспечение безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (транспортная безопасность).

Два последних термина обозначают виды угроз в работе транспорта.

Итак, с принятием ФЗ «О транспортной безопасности» можно констатировать, что транспортная безопасность обретает содержательные границы в качестве самостоятельного правового института. Однако место его в системе иных институтов безопасности пока еще до конца не определено. Понятие «безопасность» как объект правового регулирования в настоящее время определено Законом Российской Федерации «О безопасности».

Производными от него выступают различные, более узкие по своему содержанию, виды безопасности. Так, развитие системы российского законодательства, помимо транспортной безопасности, позволяет сейчас выделять «экологическую безопасность», «биологическую безопасность», «химическую безопасность», «ядерную безопасность», «информационную безопасность», «техногенную безопасность», «термическую безопасность», «пожарную безопасность», «промышленную безопасность», «безопасность продукции» и другие разновидности.

Транспортная безопасность, таким образом, оказывается в определенном логическом ряду. В свою очередь, как более широкое понятие она включает в себя отмеченные выше «авиационную безопасность», «безопасность дорожного движения», «безопасность судоходства», «безопасность полетов» и другие подвиды (роды) безопасности, связанные с транспортной деятельностью. Все обозначенные выше понятия носят правовой характер, их круг постоянно расширяется, и границы этого круга мы пока не можем определить. Это представляет серьезную научную проблему, поскольку возникает риск оказаться в определенном теоретическом тупике. Виды безопасности необходимо систематизировать, используя обобщающий критерий.

К сожалению, в настоящее время законодательство в сфере обеспечения безопасности формируется вне рамок единого подхода. Отдельные, зачастую разрозненные блоки норм и соответствующих нормативных актов определяют правоотношения в области промышленной, ядерной, химической, биологической, пожарной, авиационной, транспортной и иных видов безопасности, между которыми объективно существует тесная взаимосвязь. Принятие ФЗ «О высокорисковых объектах» позволило бы преодолеть подобную фрагментарность.

Министерством транспорта РФ в пределах своей компетенции во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти принимаются меры по повышению уровня защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

В настоящее время основной задачей Министерства остается дальнейшая разработка нормативной правовой базы в области обеспечения транспортной безопасности. Основу ее должны составить акты Правительства Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, иные нормативные документы, необходимые для реализации Федерального закона «О транспортной безопасности».

Так, в настоящее время в целях практической реализации положений Федерального закона «О транспортной безопасности» принят ряд нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации: 1) постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)»; 2) постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 289 «Об утверждении Правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»; 3) постановление

Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. № 354 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам транспортной безопасности»; 4) распоряжением Правительства РФ от 5 ноября 2009 г. № 1653-р утвержден перечень работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. № 354, которым в федеральных агентствах по видам транспорта, подведомственным Минтрансу России, созданы подразделения транспортной безопасности, а сами федеральные агентства – Росжелдор, Росавиация, Росморречфлот, Росавтодор – наделены полномочиями компетентного органа в области обеспечения транспортной безопасности. Ими должны исполняться функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности на видах транспорта, а именно: 1) аккредитация специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности; 2) утверждение результатов проведенной оценки уязвимости объектов железнодорожного транспорта; 3) проведение категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; 4) ведение Реестра категорированных объектов; 5) утверждение планов обеспечения транспортной безопасности.

Относительно недолгое действие Федерального закона «О транспортной безопасности» выявило необходимость корректировки отдельных его положений, которые были внесены Федеральным законом от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» и Федеральным законом от 19 июля 2009 г. № 197-ФЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона «О транспортной безопасности».

13 июня 2010 г. вступил в силу Приказ Министерства транспорта РФ от 12 апреля 2010 г. № 87 «О порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств». Порядок проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств разработан в соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона «О транспортной безопасности».

25 апреля 2010 г. вступил в силу Приказ Министерства транспорта РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Министерства внутренних дел РФ от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 «Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств».

Завершение формирования нормативной правовой базы обеспечения транспортной безопасности в сочетании с практическим применением ее положений компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности, а также исполнение ее требований субъектами транспортной инфраструктуры будет способствовать повышению уровня безопасности транспортного комплекса России.

Тем не менее, практической реализации положений Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» существенно препятствуют следующие не разрешенные до настоящего времени проблемы:

- не в полном объеме приняты нормативные правовые акты, необходимые для исполнения федеральными агентами на видах транспорта функций компетентных органов в области обеспечения транспортной безопасности;

- не разработаны в полном объеме мероприятия по созданию Единой государственной системы обеспечения транспортной безопасности (ЕГИС ОТБ). Успешное выполнение вышеперечисленных мероприятий позволит существенно повысить уровень защищенности объектов транспорта от актов незаконного вмешательства.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Воздушный кодекс РФ (с изменениями на 04.12.2007): Федер. закон № 60-ФЗ от 19.03.1997 г. // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 12. - Ст. 1383.
2. О транспортной безопасности: Федер. закон № 16-ФЗ от 02.02.2007 г. // Российская газета. - 14 февраля. - 2007 г.
3. Вопросы Министерства Транспорта Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 11 июня 2004 г. № 274.
4. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности. - М.: Научный эксперт, 2004.
5. [www.transafety.ru/issue](http://www.transafety.ru/issue).

## STANDARD LEGAL REGULATION OF TRANSPORT SAFETY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Pidzakov A.J., Lebedeva M.J., Miheev V.L.

In article the occurrence history in the Russian legislation of the term transport safety is resulted, its characteristic is given and its social nature reveals, its parity with the adjacent concepts characterizing a condition of security of a transport infrastructure from criminal factors is resulted, the review of the modern legislation regulating the relations in sphere of transport safety is resulted.

**Key words:** transport safety, terrorism, high- risk sites, aviation safety, illegal intervention

## Сведения об авторах

**Лебедева Марина Юрьевна**, окончила Ленинградский государственный университет (1983), кандидат юридических наук, профессор, заведующая кафедрой транспортного права Санкт-Петербургского университета гражданской авиации, автор более 120 научных работ, область научных интересов – правовые проблемы обеспечения деятельности гражданской авиации.

**Пиджаков Александр Юрьевич**, 1955 г.р., окончил Ленинградский государственный университет (1980), заведующий кафедрой международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, автор более 40 научных работ, область научных интересов – международное воздушное право.

**Михеев Валерий Леонидович**, 1957 г.р., окончил Ленинградское высшее инженерное морское училище им. адмирала С.О. Макарова (1984), начальник Государственной морской академии им. адмирала С.О. Макарова, кандидат юридических наук, автор 20 научных работ, область научных интересов - транспортное право.