

Транспортная безопасность: цель и средства



С.Н. Дмитриев,
д-р юр. наук

Анализ проблем и новаций в правовом регулировании транспортной безопасности (ТБ) свидетельствует о ее избыточности. На законодательном уровне нарушается один из базовых принципов ТБ: нормативные правовые акты не должны создавать необоснованных препятствий для осуществления перевозок грузов, пассажиров и работы экипажей транспортных средств.

Введенное во время подготовки и проведения зимней Олимпиады в Сочи ужесточение требований к хозяйствующим субъектам в отношении обеспечения ими так называемой транспортной безопасности (ТБ), к сожалению, осталось постоянно действующей нормой. Более того, по данным Минтранса, МВД, ФСБ и других ведомств России, система транспортной безопасности продолжает развиваться и действует эффективно, усилена ответственность за нарушение порядков и правил, установленных в области обеспечения ТБ [1, ст. 11.15.1, 11.15.2]; утверждается, что к настоящему времени Россия первой в мире реализовала комплексную программу обеспечения безопасности населения на транспорте [2, ст. 263.1].

Результаты исследований, проведенных в 2012–2015 гг., показывают, что растет недовольство владельцев и сотрудников большинства транспортных предприятий, поскольку они вынуждены идти на дополнительные затраты для реализации мер, не имеющих отношения к ТБ как таковой [3–6]. Действительно, анализ правовых установлений в области ТБ дает основания полагать, что их основной целью является не что иное, как предотвращение терактов. Аргументация инициаторов и разработчиков нормативных правовых актов антитеррористической направленности относительно проста: переживаемый Россией исторический этап крайне сложен, и страх стать жертвой преступления занимает одно из ведущих мест среди гражданских тревог населения. Однако мы обязаны учесть, что нельзя стричь под одну гребенку, например, многострадальную гражданскую авиацию и автомобильный транспорт, надежная антитеррористическая защита которого практически невозможна в

силу его беспрецедентной автономности и включения почти во все процессы жизнедеятельности граждан.

Реальные и мнимые угрозы

Нормы международного права предусматривают, что каждое государство может при определенных обстоятельствах усиливать систему безопасности по своему усмотрению. Но следует принимать во внимание то обстоятельство, что имеющиеся средства приходится «перекачивать» из сфер эксплуатации, ремонта, технического обслуживания транспортных средств (ТС), обеспечения безопасности дорожного движения, полетов, мореплавания и предупреждения производственного травматизма (где количество погибших и пострадавших исчисляется десятками тысяч) в область борьбы с терроризмом. Это сопровождается существенным сокращением объема грузооборота, поскольку транспортные предприятия, работая в большинстве случаев на пределе рентабельности, вынуждены расходовать миллиарды рублей на обеспечение ТБ. Например, дополнительные затраты на специальное оборудование и монтажные работы в одном пассажирском автобусе составят не менее 140 тыс. руб., в пассажирском железнодорожном вагоне – более 1,2 млн руб. Чтобы реализовать требования к обеспечению ТБ с учетом уровней безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и ТС, только для ОАО «РЖД» в текущем году дополнительно потребуется 570 млрд руб. (стоимость двух мостов на полуостров Крым), для авиакомпании «Трансаэро» – 23 млрд руб., ОАО «Барнаульский автовокзал» – 5,6 млрд руб. и т. п. Невероятно, но факт: расходы по обеспечению ТБ в аэропортах 1-й категории в 2014 г. составили 61–99% от их доходов,

а на аналогичных предприятиях 2-й категории даже превысили (!) доходы на 30% [7, 8].

Разумеется, нет предела совершенствованию государственной и общественной безопасности страны, но надо считаться с ресурсными ограничениями и сложившимися реалиями. Например, с момента развала СССР в морских портах России не было зарегистрировано ни единого теракта. К сожалению, этого нельзя сказать об авариях и несчастных случаях, десятки тысяч которых произошли вследствие «прозаических» эксплуатационных правонарушений и многочисленных дефектов производственной инфраструктуры. Были теракты на железнодорожном транспорте, но в сотни раз больше аварий с тяжкими последствиями происходило и происходит вследствие отвратительного качества новых вагонов и некавалифицированных действий персонала, обслуживающего пути.

Мои оппоненты из «силовых» ведомств утверждают, что ими ежегодно фиксируются тысячи так называемых «актов незаконного вмешательства – противоправных действий или бездействий, угрожающих безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекших за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавших угрозу наступления таких последствий» [9, ст. 1]. Но впечатляющие статистические данные о количестве задержаний подозреваемых и правонарушителей – это одно, а правильная правовая квалификация деяний и процессуальное доказательство преступных намерений – иное. В материалах административных расследований по фактам актов незаконного вмешательства (АНВ) преимущественно фигурируют [10]: несанкционированный проход и проезд по территории объектов, передача персоналу объектов безобидных вещей бытового характера, мелкие кражи, распитие алкогольных напитков и другие правонарушения, не имеющие отношения к утвержденному перечню потенциальных угроз совершения АНВ (угроз захвата, взрыва, размещения взрывных устройств, поражения опасными веществами, блокирования объекта, а также хищения элементов транспортной инфраструктуры, которое может привести их в негодное для эксплуатации состояние, угрожающее жизни или здоровью персонала, пассажиров и других лиц).

Масштабные задачи в свете узких интересов

Разрастание системы ТБ обуславливает стремление госучреждений, привлекаемых в качестве разработчиков, исполнителей, экспертов и координаторов тех или иных мероприятий, предусмотренных федеральным либо региональными программами, решать под эгидой ТБ лишь те задачи, которые в наибольшей мере отвечают их собственным потребностям и позволяют получить дополнительные кадровые, материально-технические ресурсы, а также укрепить административно-правовой статус. Организационно-структурная независимость и узкая специализация таких учреждений в условиях относительной автономии на различных этапах функционирования объективно порождает множество противоречий между ними и интересами транспортной системы в целом. И это не случайно. Например, в ряду органов, обеспечивающих ТБ авиапредприятий, мы видим подразделения ФГУП УВО Минтранса РФ, линейные органы полиции, вневедомственную охрану МВД РФ, службу авиационной безопасности аэропортов. На многих железнодорожных вокзалах обязательно встретите группы досмотра пассажиров и багажа, работу которых сопровождают сотрудники полиции, ведомственной охраны «РЖД», частных охранных предприятий и даже казачьих формирований. В дополнение к традиционным объектам транспортникам приходится сооружать и содержать дорогостоящие зоны досмотра (где неизбежны опасные скопления людей); возводить заборы вокруг железнодорожных и автомобильных вокзалов (тем самым при пожарах и взрывах увели-

чивается число возможных жертв, так как осложняются эвакуация и спасательные работы); монтировать на объектах и ТС специальное оборудование, стоимость которого нередко превышает остаточную стоимость самих объектов. При этом они обязаны уметь «выявлять неподготовленного нарушителя в реальном времени на всем периметре внешних границ зоны транспортной безопасности и критических элементов ОТИ»; «образовать подразделения транспортной безопасности для защиты объектов, включая группы быстрого реагирования, специально оснащенные для круглосуточного выполнения своих задач по реагированию на подготовку совершения или совершение АНВ в зоне транспортной безопасности и на критических элементах объектов»; «передавать выявленных нарушителей представителям МВД одновременно в любых двух участках зоны транспортной безопасности и зоны свободного доступа на объект в течение 15 минут с момента их задержания» [11, 12] и т. д.

На практике в подавляющем большинстве случаев реализация подобных мероприятий носит сугубо имитационный характер: на объектах разработаны и утверждены соответствующие планы обеспечения ТБ, сформирован и направлен на длительное и дорогостоящее обучение персонал, имеются соответствующие системы дистанционного наблюдения. Но нет соответствующей инфраструктуры, потому что согласно современным требованиям защищенности объектов (общего пользования!) должны быть построены чуть ли не средневековые замки с высоченными стенами, башнями и рвами. В противном случае остальные компоненты системы ТБ



теряют смысл. Сейчас любой при желании может проникнуть в морской порт на скоростном гидроцикле, парашюте или с помощью акваланга; беспрепятственно пройти на железнодорожную станцию со стороны путей, «подныривая» под вагоны, преодолев примитивные ограждения, минуя «рамки», аппаратуру досмотра багажа, десятки дотошных досмотрщиков, охранников, полицейских и т. п. Лица, заинтересованные в совершении терактов или суицида с использованием ТС общего пользования, могут относительно легко устроиться на работу в транспортный комплекс, используя современные возможности легализации своего пребывания или проживания в любом регионе РФ.

Несмотря на введение дорогостоящей Единой централизованной государственной автоматизированной информационной системы обеспечения ТБ, предполагающей ведение обязательного учета персональных данных о пассажирах различных видов транспорта [13, ст. 1], любой из вас может свободно переехать из одного региона страны в другой, уплатив за проезд непосредственно водителю автобуса и минуя всяческую регистрацию. Как оградить морские суда и причалы от АНВ, когда служба капитана порта, на которую законом возложена охрана акватории [14, ст. 76; 15, ст. 11; 16, ст. 9], до сих пор не имеет ни сил, ни средств для решения данной задачи? Подобных примеров масса.

Причины, следствия, решения

Мы обязаны считаться с тем, что транспортникам приходится не только обеспечивать экономическую эффективность собственного труда, но и выполнять огромное количество предписаний по вопросам безопасности перевозок грузов и пассажиров, соблюдения экологических требований, а также охраны собственности. И это способствует спасению жизни и здоровья людей не меньше, чем массированная борьба с преступностью в ее традиционном понимании. Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что программу обеспечения ТБ налогоплательщикам приходится выполнять в непростых экономических условиях.

Следует отметить, что множество российских «актуальных», «социально и политически важных», юридически «совершенных» нормативных правовых актов и повсеместная их формальная реализация не могут признаваться индикаторами готовности страны к реше-

нию проблем ТБ. Появившийся тренд – создание параллельного правоохранительного канала борьбы с терроризмом за счет сугубо «гражданских» структур способствует лишь усилению правового нигилизма среди представителей хозяйствующих субъектов.

Очередность решения тех или иных проблем на практике зависит не только от того, насколько точно спрогнозирован тот или иной социальный процесс, но и от убедительности демонстрации его последствий. Но необходимые в данном случае научно-исследовательские работы практически не финансируются, хотя речь идет о сферах, основанных на множестве социально-экономических, психофизиологических, правовых связей и характеризующихся множеством нормативных, информационных и других неопределенностей. Кроме того, нет универсальных методик эмпирической и экспериментальной оценки действия большинства факторов сферы ТБ даже в наиболее вероятных ситуациях. Не случайно данные для формирования параметров безопасности берутся большей частью «с потолка». Не приходится удивляться, что при внешнем благородстве и «очевидности» целей стратегические решения во многом умозрительны и зачастую складываются под влиянием «наущных потребностей нынешнего дня» при безусловном доминировании политической составляющей.

Данное обстоятельство создает благоприятную почву для проявлений субъективизма, лоббирования ведомственных интересов и ведет в итоге к гигантским экономическим и моральным потерям. Поэтому проблемы обеспечения ТБ следует решить в рамках федеральных законов «О безопасности», «О противодействии терроризму», «О Федеральной службе безопасности», «О полиции», поскольку противодействие терроризму, включая его предупреждение, выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов, должно быть сферой деятельности только органов государственной власти и органов местного самоуправления. Персонал транспортных предприятий должен обеспечивать безопасность движения ТС, людей и грузов; защиту окружающей среды в процессе эксплуатации ТС; надежную охрану собственности предприятия и, разумеется, оказывать возможное и всесторонне обоснованное содействие правоохрани-

тельным органам в профилактике терроризма. ■

Литература

1. КоАП РФ.
2. УК РФ.
3. Дмитриев В. Инспектор – фигура ключевая // Трансп. России. 2015. 23–29 марта. С. 5.
4. Дмитриев С.Н. Проблемы правового регулирования транспортной безопасности // Транспорт РФ. 2014. № 4.
5. Дмитриев С.Н. Проблемы обеспечения безопасности портовой инфраструктуры // Транспортное право. 2014. № 1.
6. Дмитриев С.Н. Новации в законодательстве о транспортной безопасности // Вестн. транспорта. 2014. № 4.
7. Лобов В. Выстоять в условиях нестабильности // Транспорт России. 2015. 19 марта. С. 1.
8. Полякова И. Управление риск-менеджментом // Транспорт России. 2015. 10 мая. С. 8.
9. ФЗ «О транспортной безопасности» от 09.02.2007 № 16-ФЗ (в ред. 2014 г.).
10. Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: утв. приказом Минтранса, ФСБ и МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134.
11. Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта: утв. приказом Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 41.
12. Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта: утв. приказом Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 43.
13. ФЗ «О транспортной безопасности» от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ (с изм. и доп.).
14. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (с изм. и доп.).
15. ФЗ от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп.).
16. ФЗ «О транспортной безопасности» от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ (с изм. и доп.).