

# Место транспортной безопасности в противодействии терроризму



С. А. Семенов,  
заместитель генерального  
директора ФГУП «УВО  
Минтранса России»

В 2017 г. законодательство о транспортной безопасности отметило свое десятилетие. За это время проделан путь от одного федерального закона до полноценного правового института. Однако ряд вопросов о взаимосвязи правовых актов о транспортной безопасности и противодействии терроризму до сих пор не решен.

Руководство РФ уделяет большое внимание обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Правительство, Минтранс и подведомственные ему агентства постоянно совершенствуют нормативно-правовое регулирование в указанной сфере. В задачи нового законодательства о транспортной безопасности с момента его создания входила унификация норм, правил и требований, применяемых в обеспечении безопасности разных видов транспорта, а также интеграция с существующими правовыми институтами (например, авиационной безопасности).

К сожалению, не все проблемы удалось устранить за это время. В частности, до сих пор стоит на повестке дня вопрос гармонизации законодательств о транспортной и авиационной безопасности. В текущем году 16 февраля заместитель председателя правительства

А. В. Дворкович поставил задачу устранить противоречия между требованиями авиационной безопасности и требованиями по обеспечению транспортной безопасности [1]. Работа продолжается.

Не менее важное, на мой взгляд, значение имеет гармонизация законов о транспортной безопасности с законами об охране и о противодействии терроризму. Ранее я поднимал эту проблему перед транспортным сообществом, в частности на II форуме «Транспортная безопасность. Технологии противодействия терроризму на транспорте», который проходил в Ялте (Республика Крым) 2 декабря 2016 г. [2].

В данной статье затронут ряд дискуссионных вопросов, находящихся на стыке правовых институтов транспортной безопасности и противодействия терроризму, которые имеют как теоретическое, так и практическое значение. Поднимаемая тема при детальном рассмотрении достаточно объемна, поэтому придется ограничиться отдельными ключевыми вопросами.

## Подразделения транспортной безопасности – субъект противодействия терроризму?

Согласно п. 1 ст. 1 ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Закон), «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». Подпункт 1 п. 7 той же статьи Закона определяет подразделения транспортной безопасности как осуществляющие защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (в том числе на основа-



нии 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.

По моему мнению, Закон прямо относит подразделения транспортной безопасности к субъектам, осуществляющим защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от террористических актов. Следовательно, подразделения транспортной безопасности должны обладать правовым статусом субъекта противодействия терроризму. Однако правовой статус подразделения транспортной безопасности как субъектов противодействия терроризму, их роль и место в противодействии терроризму совсем не ясны. Для ответа на поставленные вопросы необходимо провести анализ действующего законодательства о транспортной безопасности и о противодействии терроризму.

Прежде всего предлагаю рассмотреть определение акта незаконного вмешательства: «противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт...». Думаю, некорректно ставить «противоправное действие (бездействие)» и «террористический акт» в один ряд. «Противоправное действие (бездействие)» отражает только объективную сторону события. Административным правонарушением или преступлением «противоправное действие (бездействие)» станет только при наличии вины. Иными словами, подразделения транспортной безопасности защищают объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства от любых противоправных действий (бездействий), угрожающих безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекших за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создающих угрозу наступления таких последствий. Это логично, так как умысел нарушителя работники подразделения транспортной безопасности могут узнать только после его задержания или задержания сообщников.

Однако Закон из множества неопределенных противоправных действий (бездействий) выделяет «террористический акт», когда имеется состав преступления с четко определенными объективной и субъективной сторонами.



Для чего «террористический акт» выделен в Законе? Чтобы работник подразделения транспортной безопасности в процессе защиты объекта транспортной инфраструктуры и(или) транспортного средства от акта незаконного вмешательства сразу же определил умысел конкретного нарушителя и дал акту незаконного вмешательства уголовно-правовую или административно-правовую квалификацию? Крайне сомнительно. Субъективная сторона акта незаконного вмешательства никакого влияния на действия работника подразделения транспортной безопасности не оказывает.

Могу предположить, что уточнение определения акта незаконного вмешательства в части, касающейся террористического акта, предназначено для того, чтобы субъекты транспортной инфраструктуры и силы обеспечения транспортной безопасности, включая подразделения транспортной безопасности, могли быть идентифицированы как субъекты противодействия терроризму, а значит, можно определить их обязанности в сфере противодействия терроризму.

Напрямую из Закона этого не следует. Рассмотрим мое предположение на основе действующего законодательства. Анализ ФЗ «О противодействии терроризму» [3] не позволяет отнести подразделения транспортной безопасности к субъектам противодействия терроризму. Концепция противодействия терроризму к субъектам проти-

водействия терроризму относит уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит проведение мероприятий по противодействию терроризму, негосударственные организации и объединения, а также граждан, оказывающих содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий (см. п. 7).

Как видим, к субъектам противодействия терроризму безоговорочно относятся органы государственной власти и органы местного самоуправления. С некоторой натяжкой подразделения транспортной безопасности, да и то не все, можно рассматривать как организации, оказывающие содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий. Отмечу, что Законом перед подразделениями транспортной безопасности ставится задача именно защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от террористических актов, а не оказания содействия в этом.

Согласно постановлению правительства «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму» [4], «федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет



правительство Российской Федерации:

а) участвуют в формировании и реализации основных направлений государственной политики в области противодействия терроризму в пределах своей компетенции;

б) обеспечивают антитеррористическую защищенность объектов федеральной собственности, находящихся в их ведении, а также координируют деятельность по антитеррористической защищенности иных объектов в соответствии со своей компетенцией в установленной сфере деятельности;

в) взаимодействуют в области противодействия терроризму, в том числе обмениваются информацией».

Однако в Положении о Министерстве транспорта РФ [5] эти задачи не раскрыты.

В соответствии с п. 8 Концепции противодействия терроризму координацию деятельности по противодействию терроризму организацию планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также управление контртеррористическими операциями обеспечивают Национальный антитеррористический комитет, Федеральный оперативный штаб, антитеррористические комиссии и оперативные штабы в субъектах Федерации.

Таким образом, можно заключить, что подразделения транспортной безопасности с учетом того, что перед ними Законом поставлена задача обеспечения защиты объекта транспортной

инфраструктуры и (или) транспортного средства террористического акта, должны обладать правовым статусом субъекта противодействия терроризму. Однако для определения указанного правового статуса важно определить направления деятельности по противодействию терроризму, в которых участвуют подразделения транспортной безопасности.

### Место подразделений транспортной безопасности в противодействии терроризму

При рассмотрении данного вопроса будет сделан акцент на отдельных положениях нормативных правовых актов.

Согласно п. 4 ст. 3 ФЗ «О противодействии терроризму» «противодействие терроризму – деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также физических и юридических лиц:

а) по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);

б) выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом);

в) минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма».

При этом борьба с терроризмом относится к основным направлениям деятельности органов федеральной службы безопасности. Основная форма

пресечения террористического акта – контртеррористическая операция, которая предусматривает реализацию комплекса специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности граждан, организаций и учреждений, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма. Является ли успешная защита объекта транспортной инфраструктуры и (или) транспортного средства от террористического акта подразделением транспортной безопасности борьбой с терроризмом, законодательство о противодействии терроризму ответа не дает.

Из анализа законодательства о противодействии терроризму следует, что деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма к компетенции подразделений транспортной безопасности не относится. При этом нельзя исключать постановки отдельных задач компетентными органами конкретным подразделениям транспортной безопасности.

Рассмотрим предупреждение терроризма. Предупреждение (профилактика) терроризма осуществляется по трем основным направлениям:

а) создание системы противодействия идеологии терроризма;

б) осуществление мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и

технического характера, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

в) усиление контроля над соблюдением административно-правовых режимов.

Анализируя приведенные направления профилактики терроризма, можно заключить, что субъекты транспортной инфраструктуры, создавая (привлекая) подразделения транспортной безопасности, реализуют мероприятия по профилактике терроризма по второму направлению.

В соответствии со ст. 8 Закона необходимость обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и требования к ней обязательны для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками [6–9].

Антитеррористическая защищенность объекта (территории) – состояние защищенности здания, строения, сооружения, иного объекта, места массового пребывания людей, препятствующее совершению террористического акта (см. п. 6 ст. 3 Федерального закона от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»). Следовательно, в части, касающейся защиты от террористического акта, основная задача подразделения транспортной безопасности – препятствие его совершению.

Как видим, анализ норм права позволяет определить отдельные элементы правового статуса подразделения транспортной безопасности как субъекта противодействия терроризму. Однако полностью раскрыть указанный правовой статус затруднительно.

Кроме обязанностей правовой статус субъекта противодействия терроризму предусматривает права и социальную защиту. В настоящее время правовой статус работника подразделения транспортной безопасности, который сильно уступает правовым статусам работников ведомственной охраны и частных охранных организаций [12], не имеет смысла сравнивать с правовым статусом участников борьбы с терроризмом.

Результаты блиц-анализа позволяют сделать следующее заключение.

Подразделения транспортной безопасности должны обладать правовым статусом субъекта противодействия терроризму. Основное направление де-

ятельности по противодействию терроризму для подразделений транспортной безопасности – участие в профилактике терроризма, основная задача – препятствовать совершению террористического акта.

Действующее законодательство не позволяет полностью раскрыть правовой статус подразделения транспортной безопасности как субъекта противодействия терроризму. По вопросам, касающимся защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от террористических актов, не отмечается взаимосвязи частей законодательства о транспортной безопасности и противодействии терроризму.

Таким образом, необходима гармонизация законодательств о транспортной безопасности и противодействии терроризму.

В Концепции о противодействии терроризму отмечается, что особая роль в предупреждении (профилактике) терроризма принадлежит эффективной реализации административно-правовых мер, предусмотренных законодательством РФ. На основании этого положения Концепции о противодействии терроризму, по моему мнению, можно создать «обратный» мостик: от законов и законодательных актов о противодействии терроризму к таковым о транспортной безопасности, и помочь во взаимосвязке положений первых и вторых. ■

#### Литература

1. [http://www.securitymedia.ru/news\\_one\\_5886.html](http://www.securitymedia.ru/news_one_5886.html).
2. <http://tb-inform.ru/ii-spetsializirovannaya-vystavka-tehnicheskikh-sredstv-ohrany-i-sredstv-dlya-obespecheniya-bezopasnosti-i-protivopozharnoj-zashhity-bezopasnost-krym-2016>.
3. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016 г.) «О противодействии терроризму».
4. Постановление правительства РФ от 04.05.2008 г. № 333 (ред. от 06.06.2013 г.) «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму».
5. Постановление правительства РФ от 30.07.2004 г. № 395 (ред. от 01.07.2016 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации».

6. Постановление правительства РФ от 26.04.2017 г. № 495 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта».
7. Постановление правительства РФ от 05.04.2017 г. № 410 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий метрополитенов».
8. Постановление правительства РФ от 14.09.2016 г. № 924 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства, требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного и городского наземного электрического транспорта, и внесении изменений в Положение о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)».
9. Постановление правительства РФ от 16.07.2016 г. № 678 «О требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта».
10. [http://transport.securitymedia.ru/news\\_one\\_5074.htm](http://transport.securitymedia.ru/news_one_5074.htm).