DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_224

АНАЛИЗ НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ КОЛЛИЗИЙ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВЛАСОВ Валерий Александрович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного права и экологических экспертиз Красноярского государственного аграрного университета, доцент кафедры гражданского права и процесса Сибирского юридического института МВД России, действительный член РАЕН, член РАЮН, член Общественной палаты г. Красноярска, член Совета Красноярского регионального отделения общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».
E-mail:vav.70@mail.ru;

ТРАВКИН Владимир Валентинович,
магистрант кафедры земельного права и экологических экспертиз Красноярского государственного аграрного университета.
E-mail:1312tv@mail.ru;

ГРИШИН Олег Петрович,
директор Общества с ограниченной ответственностью охранное агентство «Эльбрус».
E-mail:vav.70@mail.ru

Краткая аннотация: *Транспортная безопасность как отдельный вид национальной безопасности, имеет стратегическое значение для экономики любого государства. Данный вид с каждым годом наполняется значительным количеством новых норм права, регламентирующих общественные транспортные правоотношения. Как показывает практика, в результате данного объективного процесса, возникают пробелы, противоречия и коллизии нормативных правовых актов. В данной статье авторы предприняли попытку исследования отдельных противоречий и коллизий в области применения правовых норм, регламентирующих вопросы транспортной безопасности, а также выдвинули ряд предложений по решению возникших проблем.*

Abstract: *Transport security as a separate type of national security is of strategic importance for the economy of any state. Every year this type is filled with a significant number of new legal norms regulating public transport legal relations. As practice shows, as a result of this objective process, there are gaps, contradictions and collisions of regulatory legal acts. In this article, the authors made an attempt to study individual contradictions and collisions in the field of application of legal norms governing transport safety issues, and also put forward a number of proposals for solving the problems that have arisen.*

Ключевые слова: *транспорт, виды транспорта, транспортная безопасность, национальная безопасность, транспортные средства, акт незаконного вмешательства, анализ, дефиниция, коллизии, проблемы.*

Keywords: *transport, modes of transport, transport security, national security, vehicles, act of unlawful interference, analysis, definition, collisions, problems.*

Транспорт относится к одной из важнейших отраслей экономики и служит необходимым атрибутом достойной жизни российского гражданского общества. В.А. Егиазаров считает, что н представляет собой единый комплекс, который охватывает все виды общественного производства, распределения и обмена.[1] По мнению Г.А. Платонова: «транспорт представляет собой полиэргатическую систему, то есть физический, целенаправленный, замкнутый механизм, включающий в себя человека как главное, решающее звено».[2] Ю.В. Степаненко пишет о том, что: «террористические акты на всех видах транспорта, сходы подвижного состава, крушения поездов, авиакатастрофы, речные и морские аварии, вандализм и другие акты незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса обусловлены множеством социальных, экономических, технологических и иных факторов, в том числе человеческим фактором».[3] С данными утверждениями сложно не согласиться, поскольку на любом виде транспорта роль человека будет решающей. С юридической точки зрения использование транспортных средств относится к числу источников повышенной опасности. Юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего (п. 1 ст. 1079 ГК РФ).

Транспортная безопасность как один из стратегических видов национальной безопасности за последние десятилетия претерпела кардинальные изменения, также, как и иные виды, например, продовольственная безопасность,[4] информационная безопасность.[5] Безусловно, необходимо учитывать и международно-правовые аспекты при исследовании данного феномена.[6] Общеизвестно, что знания и правильные пути решения, как правило, приходят с опытом, а метод проб и ошибок является одним из самых эффективных на пути к построению качественной системы. Соответственно, любая отрасль жизнедеятельности социума не формировалась одномоментно по одним лишь теоретическим представлениям. Даже при участии экспертов и профессионалов на практике возникают те или иные проблемы, решение которых может привести к возникновению новых проблем, пробелов, конфликтов или коллизий.

[1] Егиазаров В.А. Транспортное право: учебник. 8-е изд., доп. и перераб. М.: Юстицинформ, 2015. 736 с.
[2] Платонов Г.А. Эргономика на железнодорожном транспорте. М.: Транспорт, 1986. С. 14.
[3] Степаненко Ю.В. Интерпретационные риски в правовом обеспечении транспортной безопасности // Современный юрист. 2015. № 3. С. 8 - 20.
[4] Власов В.А. Продовольственная безопасность Российской Федерации как важнейшее стратегическое направление обеспечения национальной безопасности // Национальная безопасность / nota bene. 2010. № 6 (11). С. 96-101.
[5] Трашкова С.М. Информационная составляющая проблемы становления личности: социально-философский аспект // Евразийский юридический журнал. 2018. № 8 (123). С. 425-427.
[6] Фастович Г.Г., Шитова Т.В. Институт суверенитета в теории права: международно-правовой аспект // Аграрное и земельное право. 2019. № 10 (178). С. 6-8.

К сожалению, данной участи не смог избежать и такой стратегический вид национальной безопасности, как транспортная безопасность. Законодатель в Федеральном законе от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» закрепил следующее ее понятие: «транспортная безопасность – это состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства». В доктрине специалисты отмечают не совсем точную и четкую дефиницию рассматриваемой категории, также обращают внимание на то, что указанный выше термин имеет собирательное значение.[1]

Нельзя не отметить того факта, что в действующее законодательство Российской Федерации постоянно законодателем вносится значительное количество изменений и дополнений, что в ряде случаев приводит к правовой неопределенности в реализации отдельных положений нормативных правовых актов различной юридической силы.

В данной научной статье авторы обращают свое внимание именно на правовые коллизии, которые возникают в результате обеспечения транспортной безопасности и не исследуют такие близкие по содержанию правовые категории, как: «правовой конфликт» и «правовой спор».

Следует отметить, что базовый термин «коллизия», имеет латинское происхождение. Большая советская энциклопедия определяет данный феномен как противоречие, расхождение интересов, взглядов, стремлений.[2] В юридической доктрине неоднократно учеными предпринимались попытки дать понятие категории «правовая коллизия» или «юридическая коллизия».

В частности, Н.И. Матузов под юридическими коллизиями понимает «расхождения или противоречия между отдельными нормативно-правовыми актами, регулирующими одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения и осуществления компетентными органами и должностными лицами своих полномочий».[3] В.А. Лебедев и О.В. Анциферова полагают, что: «юридические коллизии – это один из видов противоречий, сопутствующих развитию права, законодательной системы, законотворчеству».[4] Ю.А. Тихомировым неоднократно отмечалось, что: «коллизии нередко несут в себе и положительный заряд, ибо служат свидетельством нормального процесса развития или же выражают законное притязание на новое состояние права».[5]

Большинством ученых коллизии признаются негативным явлением. Во-первых, неопределенность и неоднозначность правового регулирования приводит к ситуации нестабильности, и соотвественно, право не может считаться надежным регулятором. Во-вторых, отсутствие унифицированных правил поведения отрицательно сказывается на отношении людей к органам законодательной и исполнительной власти, не способным согласованно создать устойчивую систему иерархического законодательства.[6]

С точки зрения применения норм права в области обеспечения транспортной безопасности, сложно не согласиться с вышеуказанным. Ведь транспортная безопасность, как ранее уже указывалось, являясь важной составной частью национальной безопасности, занимает стратегическое место в системе устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса. Особенно критическую роль данное направление играет при возникновении потенциальных внутренних и внешних угроз актов незаконного вмешательства (далее -АНВ), в частности, вовремя и после их совершения.[7]

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, является Министерство транспорта Российской Федерации. В области транспортной безопасности данный орган делегирует свои функции подведомственным федеральным агентствам (далее - Росжелдор, Росавиация, Росморречфлот, Росавтодор), являющимися специально уполномоченными органами государственной власти в данной сфере, и на которые возложены функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения безопасности в исследуемой области.

Рассмотрим некоторые из наиболее актуальных правовых коллизий в области регулирования транспортной безопасности, возникшие в процессе нормотворчества.

1. Установленные сроки исполнения. В соответствии с требованиями постановлений Правительства РФ, устанавливающих требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, субъект транспортной инфраструктуры (далее - СТИ) обязан в течение 3-х месяцев обеспечить проведение оценки уязвимости категорированных объектов транспортной инфраструктуры силами сторонней специализированной организации. Далее в течение 3-х месяцев с момента утверждения оценки уязвимости СТИ обязан разработать и утвердить в компетентном органе план обеспечения транспортной безопасности (далее - ПОТБ).

На практике данное требование неисполнимо, по-

[1] Степаненко Ю.В. Указ. соч. С. 8 - 20.
[2] Большая советская энциклопедия. М., 1973. Т. 12. С. 434.
[3] Матузов Н.И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения // Правоведение. 2000. № 5. С. 225–244.
[4] Лебедев В.А., Анциферова О.В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации. М., 2005. С. 60.
[5] Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия: власть и порядок // Государство и право. 1994. № 1. С. 3–11.
[6] Милинчук Д.С. Коллизии как одна из причин препятствий для создания единообразного применения норм права в России // Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. 2018. № 3. С. 133–139.
[7] Тушко И.С. Городской наземный электрический транспорт: как обеспечить безопасность // Системы безопасности. Февраль-март 2020. С. 32–35.

скольку только процедура выбора исполнителя оценки уязвимости (одной из специализированных организаций, аккредитованных компетентным органом) и заключения контракта в соответствии с требованиями законодательства о закупочной деятельности составляет более 1,5 месяцев без учета срока на подготовку конкурсных процедур. В более крупных транспортных предприятиях этот срок может увеличиваться в связи с производственной необходимостью.

Более того, рассмотрение результатов оценки уязвимости и ПОТБ является государственными услугами, оказываемыми Росжелдором, Росавиацией, Росморречфлотом и Росавтодором соответственно. Срок оказания каждой услуги составляет 30 дней, что является частью вышеупомянутых 3-х месячных сроков разработки необходимой технической и организационно-распорядительной документации.

Неисполнимым также является и срок реализации ПОТБ (1 либо 2 года в зависимости от присвоенной категории), ведь сама реализация подразумевает уже оснащение объекта транспорта техническими средствами; привлечение или формирование собственного подразделения, осуществляющего физическую защиту объекта; и проведение многих других мероприятий, для реализации которых требуется финансирование и проведение соответствующих процедур.

Следствием данной коллизии являются не только административные штрафы на перевозчиков из-за несоблюдения установленных сроков исполнения правовых предписаний закона, но и существенное снижение качества подготовки данной документации, которая является основой для дальнейших этапов обеспечения безопасности транспортного объекта.

Политика государства в области обеспечения транспортной безопасности должна, с одной стороны, достигать конкретных целей и задач обеспечения транспортной безопасности, а с другой – перераспределять и минимизировать ущерб, снижать тяжесть последствий, не только экономических и технологических, но и вообще всех возможных последствий. Задача государства здесь – формировать и проводить политику, направленную на нейтрализацию рисков в транспортной отрасли, в том числе рисков, исходящих от международных террористических организаций. Государственная политика в области обеспечения транспортной безопасности посредством перераспределения ресурсов в отрасли должна способствовать балансу групп интересов в транспортной отрасли.[1]

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

Базовые положения законодательства, на которых основывается процесс подготовки сил обеспечения транспортной безопасности, регламентированы ч. 1 ст. 12.1 Федерального закона ФЗ-16 «О транспортной безопасности» и ст. 85.1 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В настоящее время подготовка специалистов в данной области осуществляется только по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации. В соответствии с положениями ФЗ «Об образовании в РФ» повышение квалификации предполагает наличие такой квалификации. Наличие квалификации и квалификационные требования определяются Единым квалификационным справочником. На сегодняшний день в данном документе отсутствует раздел по квалификационным требованиям всех категорий сил ОТБ. Из этого следует, что на деле осуществляется повышение квалификации профессий и должностей сил ОТБ, которых нет.

Слушателями дополнительных профессиональных программ могут быть лица, имеющие или получающие среднее профессиональное и/или высшее образование. На практике в составе сил ОТБ большое количество работников, которые имеют среднее, а порой и неполное среднее образование, и это не только водители, но и работники, осуществляющие досмотровые мероприятия на крупных объектах транспортной инфраструктуры.[2]

В соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 10 Федерального закона ФЗ-16 «О транспортной безопасности» работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности, не вправе выполнять лица, не прошедшие в порядке, установленном указанным федеральным законом, подготовку и аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности.

Важно также подчеркнуть, что согласно требованиям приказа Минтранса России от 01.04.2015 № 145 в настоящее время отсутствует возможность самостоятельного прохождения физическими лицами процедуры аттестации. Данный фактор приводит к необходимости принимать на работу лицо без аттестации на основании ученического договора (с оплатой), при этом отсутствуют гарантии прохождения аттестации данным лицом. К примеру, в сфере частной охранной деятельности лицо может самостоятельно получить необходимую квалификацию частного охранника и сразу трудоустроиться без каких-либо рисков для себя и работодателя.

На практике получается так, что человек уже работает на транспортном предприятии на основании ученического договора и по факту выполняет работу по обеспечению транспортной безопасности, но под видом ученика-стажера (занимает это

[1]Тимченко А.В. Институционализация государственной политики обеспечения транспортной безопасности как форма интеграции системы государственной политики // Политическая наука. 2017. Спецвыпуск. С. 124–136.

[2]Свешников А.Н. Актуальные проблемы подготовки и аттестации сил обеспечения транспортной безопасности: проблемы и пути их решения // Доклад VII Международного форума «Безопасность на транспорте». 2017.

около 2-3 месяцев).

3. Выявление запрещенных предметов и веществ. Приказом Министерства транспорта РФ от 23 июля 2015 года № 227 утверждены Правила проведения досмотровых мероприятий, которые установили перечни предметов и веществ, запрещенных или ограниченных к перемещению на объектах транспорта.

Условия и ограничения для провоза данных типов оружия устанавливает постановление Правительства РФ от 21.07.1998 № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации». При выполнении установленных ограничений оружие все-таки может быть допущено к провозу вместе с его владельцем, если запретов не установлено иными нормативными актами.

Особое внимание привлекают входящие в один из перечней механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами. И здесь нередко возникают коллизии с точки зрения применения норм права на практике, ведь в категорию механических распылителей могут также входить медицинские препараты, так часто применяемые и перевозимые пассажирами.

Один из перечней приказа Минтранса России содержит предметы и вещества, содержащие опасные радиоактивные агенты; предметы и вещества, содержащие опасные химические агенты; предметы и вещества, содержащие опасные биологические агенты; предметы, содержащие взрывчатые вещества; изделия, конструктивно сходные с оружием. Проведение мероприятий по обнаружению, распознаванию, идентификации большинства перечисленных веществ возможно только в лабораторных условиях, которыми не обладает ни один объект транспорта.

При этом в состав предметов и веществ, содержащих опасные биологические агенты, помимо прочего, входят вирусы, вызывающие болезни – и даже такие, как грипп и пневмония, J10,11. В современных условиях пандемии коронавирусной инфекции COVID-19, вызванной коронавирусом SARS-CoV-2, это приобретает особое значение.

Как применять требования закона по выявлению веществ, входящих в данный перечень, нет ответа ни у одного транспортного предприятия страны, а остановить перевозочный процесс в угоду неукоснительному исполнению законодательства также не является целесообразным решением.

4. Воспрепятствование или принятие мер. В соответствии с требованиями постановлений Правительства РФ, устанавливающих требования по обеспечению антитеррористической защищенности по видам транспорта, СТИ обязан воспрепятствовать проникновению в зону транспортной безопасности объекта транспорта (станция, вокзал и пр.) нарушителя, пытающегося совершить АНВ, в том числе подготовленного нарушителя.

Необходимо отметить, что данная норма законодательства требует от СТИ именно воспрепятствовать, а не принять меры к воспрепятствованию проникновения подготовленного нарушителя. При этом конкретных требований и рекомендаций к средствам или методам защиты от проникновения подготовленного нарушителя ни одним нормативно-правовым актом не установлено.

На практике возникают интересные прецеденты. Перевозчик выполняет целый комплекс мероприятий по обеспечению безопасности своего объекта – устанавливает системы видеонаблюдения, охранной сигнализации и пр., строительные (инженерные) заграждения, нанимает или формирует собственное подразделение охраны.

И вот долгожданная проверка всех систем безопасности. Нарушитель перелезает через забор, задевая луч охранной сигнализации, благодаря системе видеонаблюдения к месту проникновения немедленно прибывает группа быстрого реагирования и задерживает нарушителя для его дальнейшей передачи правоохранительным органам. Казалось бы, огромный дорогостоящий комплекс мер сработал и показал свою эффективность. Однако факт проникновения подготовленного нарушителя на объект будет рассматриваться проверяющими (надзирающими) органами как нарушение требований федерального законодательства. И перевозчик будет обязан выплатить административный штраф, так как правонарушитель все же перелез через забор.

5. Выборочный досмотр пассажиров. Согласно п. 155 приказа Минтранса РФ от 23.07.2015 № 227 на станциях метрополитена обследование объектов досмотра, перемещаемых в сектор свободного доступа зоны транспортной безопасности и (или) в перевозочный сектор зоны транспортной безопасности с целью осуществления их перевозки, проводится выборочно.

На практике данное положение приводит к неоднозначному толкованию как работниками досмотра, так и самими пассажирами. Непонятно, как определить и обосновать критерии выборочности и сделать данные критерии объективными для всех сотрудников досмотра.

Не стоит забывать, что из всех видов транспорта больших мегаполисов метрополитен является не только самым удобным и экономичным видом транспорта для пассажиров, но и наиболее привлекательной целью для террористических атак.

Исходя из анализа указанной выше проблематики, авторами предлагается рассмотреть следующие возможные пути решения:

1. Уделить значительное внимание гармонизации законодательства о транспортной безопасности.

2. Установить сроки реализации этапов обеспечения

транспортной безопасности объекта транспорта или транспортного средства, предусматривающие вопросы закупочной деятельности, оснащения инженерно-техническими средствами и пр.

3. Обеспечить приведение к единому знаменателю законодательства Российской Федерации в сфере аттестации сил обеспечения транспортной безопасности и трудового законодательства.

4. Конкретизировать перечни предметов и веществ, запрещенных или ограниченных к перемещению для каждого вида транспорта с учетом объема пассажирских перевозок, технических и технологических особенностей типа транспорта.

5. В целях выработки государственной политики рассмотреть вопрос создания единой структуры управления транспортной безопасности, интегрирующей интересы всех участников процесса с привлечением отраслевого, научного и экспертного сообщества.

Подводя итог необходимо отметить, преодоление указанных правовых коллизий в области обеспечения транспортной безопасности должно быть положено в основу правотворческой деятельности представительных органов государственной власти и будет способствовать гармонизации транспортного законодательства Российской Федерации.

Библиография:

1. Большая советская энциклопедия. М., 1973. Т. 12. С. 434.
2. Власов В.А. Продовольственная безопасность Российской Федерации как важнейшее стратегическое направление обеспечения национальной безопасности // Национальная безопасность / nota bene. 2010. № 6 (11). С. 96-101.
3. Егиазаров В.А. Транспортное право: учебник. 8-е изд., доп. и перераб. М.: Юстицинформ, 2015. 736 с.
4. Лебедев В.А., Анциферова О.В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации. М., 2005. С. 60.
5. Матузов Н.И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения // Правоведение. 2000. № 5. С. 225–244.
6. Милинчук Д.С. Коллизии как одна из причин препятствий для создания единообразного применения норм права в России // Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. 2018. № 3. С. 133–139.
7. Платонов Г.А. Эргономика на железнодорожном транспорте. М.: Транспорт, 1986. С. 14.
8. Свешников А.Н. Актуальные проблемы подготовки и аттестации сил обеспечения транспортной безопасности: проблемы и пути их решения // Доклад VII Международного форума «Безопасность на транспорте». 2017.
9. Степаненко Ю.В. Интерпретационные риски в правовом обеспечении транспортной безопасности // Современный юрист. 2015. № 3. С. 8 - 20.
10. Тушко И.С. Городской наземный электрический транспорт: как обеспечить безопасность // Системы безопасности. Февраль-март 2020. С. 32–35.
11. Тимченко А.В. Институционализация государственной политики обеспечения транспортной безопасности как форма интеграции системы государственной политики // Политическая наука. 2017. Спецвыпуск. С. 124–136.
12. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия: власть и порядок // Государство и право. 1994. № 1. С. 3–11.
13. Трашкова С.М. Информационная составляющая проблемы становления личности: социально-философский аспект // Евразийский юридический журнал. 2018. № 8 (123). С. 425-427.
14. Фастович Г.Г., Шитова Т.В. Институт суверенитета в теории права: международно-правовой аспект // Аграрное и земельное право. 2019. № 10 (178). С. 6-8.