

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-89-94

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «БЕЗОПАСНОСТЬ» И «ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»

РЯЗАНОВ Никита Сергеевич*

✉ rns87@yandex.ru

Пр. Новгородский, 15, Архангельск, 163002, Россия

Аннотация. В данной статье исследуется проблематика определения транспортной безопасности, соотношение этой категории с родовым понятием «безопасность» и ее отраслевыми видами. Изучается вопрос о становлении и развитии современной законодательной модели транспортной безопасности. Анализируются угрозы безопасному и устойчивому функционированию транспортного комплекса, обозначаются их виды. Кроме того, автором поднимается проблема соотношения терминов «транспортная безопасность» и «безопасность на транспорте», которые, несмотря на схожесть формулировок, являются разными по содержанию в нормативных правовых актах, а следовательно, и по значению. По результатам анализа отечественного законодательства отмечаются проблемы правовой регламентации транспортной безопасности, предлагаются пути их минимизации и решения. По итогам исследования автором выработано единообразное определение транспортной безопасности и ее объекта, являющееся актуальным на сегодняшний день.

Ключевые слова: безопасность, транспортная безопасность, обеспечение защищенности, угрозы транспортной безопасности, антитеррористическая защищенность.

As for the Question of the Relationship Between the Concepts of «Security» and «Transport Security»

Ryazanov Nikita S.**

✉ rns87@yandex.ru

15 Novgorodskiy pr., Arkhangelsk, 163002, Russia

Abstract. This article examines the problems of determining transport security, the correlation of this category with a generic notion of security and its other types. This paper examines the formation and development of modern legislative model for transport security. Threats to the safe and sustainable functioning of the transport complex are indicated by their types are also analyzed. In addition, the Author explores the terms «transport security» and «transport safety», which, despite the similarity of language, are the different contents in the regulations, and, consequently, definition. On the results of the analysis of national legislation, the problems of legal regulation of transportation security pointed out are pointed out and suggestions are made on ways to minimize these problems. According to the results of the research, the Author develops a unified definition of transport security and its object, which is relevant today.

Keywords: security, transport security, proofing, threats to transport security, anti-terrorism security.

Проблематика интерпретации термина «транспортная безопасность» обусловлена сложностью построения его юридической конструкции на основе двух самостоятельных категорий – «транспорт» и «безопасность» [4, с. 5–12].

Как справедливо подчеркивает В. Н. Кузнецов, категория «безопасность» сама по себе является комплексной. Она охватывает важнейшие сегменты внутренней жизни государства и общества, тесно связанные между собой, во многом

* Помощник прокурора Архангельской области по организационным вопросам и контролю исполнения.

** Assistant Attorney Arkhangelsk region on organizational matters and execution monitoring.

взаимозависимые [6, с. 18] сферы безопасности государства – экономическую, военную, политическую, экологическую, транспортную и другие [9, с. 32–35].

Исходя из этого, законодательное обеспечение безопасности было и остается краеугольным камнем в государственном управлении [5, с. 29–32]. Отсюда же вытекает обязанность государства создать законодательную базу, способную четко сориентировать человека на определенное законопослушное поведение, а также обеспечить эффективное функционирование механизма предупреждения правонарушений и привлечения совершающих их лиц к справедливой ответственности. Однако на сегодняшний день национальное законодательство в исследуемой сфере еще далеко от совершенства.

Согласно традиционному подходу, используемому в юриспруденции, термин «безопасность» понимается как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства. Это же определение в свое время нашло закрепление в Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»¹.

Правовой основой безопасности в Российской Федерации в настоящее время выступают Конституция Российской Федерации², Федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»³ (далее – Федеральный закон «О безопасности») и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴, Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»⁵ (далее – Стратегия) и множество других отраслевых нормативных правовых актов.

В свою очередь, в базовом Федеральном законе «О безопасности» соответствующая дефиниция отсутствует, а безопасность определяется через предмет регулирования [9, с. 32–35], основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической без-

опасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Таким образом, законодатель вопрос о понятии и видах безопасности оставил открытым, предложив решать его с помощью отраслевых нормативных актов [13, с. 8–20].

Несмотря на отсутствие единообразного понимания, виды безопасности стали закладываться в государственные стратегии развития, политические доктрины, концепции [11, с. 40–43]. Это привело к тому, что общая проблематика определения безопасности «перекочевала» в более узкие отраслевые сферы ее применения, в том числе и в транспортную.

Следует отметить, что применительно к транспорту первоначально использовалась категория «безопасность на транспорте», которая предусматривалась Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (ст. 12) и включала все виды безопасности: эксплуатацию транспорта, пожарную безопасность, промышленную безопасность и т. п. [7, с. 67–68]. Затем долгое время транспортная безопасность понималась через призму безопасности движения, нормы о которой были предусмотрены большим количеством нормативных актов по видам транспорта [12, с. 18], к примеру, Воздушным кодексом Российской Федерации, Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁶, Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»⁷ и др.

Постепенно объем понятия «транспортная безопасность» расширялся, оно стало охватывать антитеррористическую, технологическую, экологическую, информационную и иные виды безопасности [1, с. 219].

Впервые самостоятельная категория «транспортная безопасность» в связи с повышением угрозы терроризма появилась [10, с. 144–150] в постановлении Правительства Российской

¹ Рос. газ. 1992. 6 мая.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. I, ст. 3378.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. II, ст. 212.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4873.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 169.

Федерации от 11 июня 2004 г. № 274 «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации»⁸. Предпосылкой явились поручения Президента Российской Федерации от 21 марта 2003 г. № Пр-482 и Правительства Российской Федерации от 26 марта 2003 г. № МК-П4-03365, предусматривающие создание правовых и организационных основ безопасности на транспорте в целях обеспечения защиты от актов незаконного вмешательства [15, с. 58]. Новая категория была включена во многие нормативные правовые акты Минтранса России, которые, однако, получили неоднозначное толкование [7, с. 67–68].

Итогом проработки на теоретическом и практическом уровнях вопросов обеспечения безопасности в транспортной сфере стал Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»⁹ (далее – Федеральный закон «О транспортной безопасности», Федеральный закон № 16-ФЗ), согласно которому транспортная безопасность определяется как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Следует отметить, что в стадии законодательного процесса в текст законопроекта «О транспортной безопасности» были внесены существенные замечания, в том числе правового характера, которые остались без внимания. Несмотря на то что категория «транспортная безопасность» стала ключевой в исследуемой сфере [15, с. 58], она вызвала непонимание в научном сообществе, Г. Х. Гудема и Ю. В. Степаненко даже предложили весьма радикальные меры: воздержаться от ее использования в других нормативных правовых актах до разъяснения непосредственно в законе [2, с. 19].

Федеральный закон № 16-ФЗ установил общие аспекты обеспечения транспортной безопасности. По сути, он имеет универсальный характер распространения своего действия на все транспортные подотрасли, любые виды транспортных средств и соответствующие им субъекты и объекты транспортной инфраструктуры [12, с. 18]. Вместе с тем, несмотря на то что транспортная безопасность является компонентом национальной безопасности, Федеральный закон «О транспортной безопасности» не в полной мере соответствует Федеральному закону «О безопасности».

Так, в перечень принципов, закрепленных ст. 3 Федерального закона «О транспортной безопасности», не вошли такие, как системность и комплексность применения политических, организационных, правовых и иных мер в целях обеспечения безопасности, приоритет предупредительных мер (ст. 2 Федерального закона «О безопасности»). В число целей и задач (ст. 2 Федерального закона № 16-ФЗ) не вошли прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, применение специальных экономических мер и другие, указанные в ст. 3 Федерального закона «О безопасности». Кроме того, в Федеральном законе «О транспортной безопасности» отсутствуют положения, раскрывающие содержание международного сотрудничества, а также полномочий органов государственной власти и местного самоуправления (ст.ст. 6, 7, гл. 2 Федерального закона «О безопасности»).

Такие разночтения базового и отраслевого законов не способствуют комплексному обеспечению транспортной безопасности, в связи с чем их следует безотлагательно привести в соответствие друг с другом.

Согласно п. 6 Стратегии национальная безопасность – это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие государства. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

В соответствии с п. 47 Стратегии в целях обеспечения государственной и общественной безопасности повышается уровень антитеррористической защищенности транспортной инфраструктуры.

В свою очередь, исходя из содержания п. 59 Стратегии, для обеспечения экономической безопасности основные усилия направлены

⁸ *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2004. № 24, ст. 2429.

⁹ *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2007. № 7, ст. 837.

на устранение дисбалансов, в том числе в транспортной инфраструктуре.

Таким образом, через призму базового законодательства о безопасности транспортная безопасность понимается как: 1) часть национальной безопасности; 2) состояние защищенности от всех внутренних и внешних угроз; 3) состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры от террористических актов и экстремистской деятельности; 4) один из элементов обеспечения экономической безопасности.

Вместе с тем с момента принятия Федерального закона № 16-ФЗ транспортная безопасность стала пониматься узко и одномерно, ассоциироваться в основном с предотвращением терактов [14, с. 30–32], при этом остальные угрозы ушли на второй план. Чтобы убедиться в этом, достаточно ознакомиться с Перечнем потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства¹⁰, утвержденным приказом Минтранса России № 52, ФСБ России № 112, МВД России № 134 от 5 марта 2010 г. [3, с. 3–7].

В рамках такого подхода из поля зрения законодательства о транспортной безопасности выпадает целый пласт угроз, реализация которых наносит не менее катастрофический урон, чем террористическая деятельность. При этом действующая модель правового обеспечения транспортной безопасности не позволяет учитывать специфику видов транспорта и присущих им факторов опасности. Например, если для воздушного транспорта антитеррористическая защищенность наиболее актуальна, то для водного транспорта понятие транспортной безопасности актуально с точки зрения перемещения грузов и пассажиров, обеспечения ремонта и содержания транспортных средств и т. п. Вместе с тем потребители транспортных услуг рассчитывают на всестороннее обеспечение защищенности своих жизни, здоровья и имущества, и их не интересует, откуда может прийти беда. Так почему же мы должны строить систему транспортной безопасности, заранее рассчитанную только на предотвращение одного вида угроз, заведомо зная, что существуют и другие [8, с. 607–611]?

В этой связи, учитывая многоуровневость и комплексный характер регулируемых общественных отношений, мы считаем, что Федеральный закон «О транспортной безопасности»

должен нацеливать на обеспечение защищенности от всех видов угроз: внутренних (технологических, связанных с эксплуатацией, движением и ремонтом транспорта), внешних (актов незаконного вмешательства, в число которых входят террористические акты), а также угроз чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера, на что и должна быть направлена уголовная политика в исследуемой сфере.

При этом смежные разновидности безопасности применительно к транспортной сфере (антитеррористическая, промышленная, пожарная, безопасность движения и др.) обеспечивают «на своем участке» защищенность от определенного вида угроз. Исходя из этого, такие виды безопасности должны включаться в общую категорию «транспортная безопасность», что, безусловно, позволит преодолеть имеющиеся разночтения в вопросах ее обеспечения и комплексно противодействовать всем видам угроз. Таким образом, понятие «транспортная безопасность» применительно к транспортному комплексу выступает родовым по отношению к категории «антитеррористическая защищенность» и иным отраслевым видам безопасности.

Отдельно следует остановиться на соотношении терминов «транспортная безопасность» и «безопасность на транспорте», которые на первый взгляд являются синонимами.

В разделе II Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1285-р¹¹, дается определение безопасности населения на транспорте, под которой понимается состояние защищенности пассажиров и персонала на транспорте от актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В плане реализации общепрограммных мероприятий, утвержденных распоряжением Минтранса России от 21 декабря 2010 г. № ИЛ-110-р «Об осуществлении Министерством транспорта Российской Федерации функций координации и контроля реализации Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте»¹², упоминаются термины «безопасность

¹⁰ Рос. газ. 2010. 14 апр.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 32, ст. 4359.

¹² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

на транспорте» и «транспортная безопасность» (пп. 5, 6, 9–12 и т. д.).

Исходя из содержания названных документов, приходим к выводу, что определения «транспортная безопасность» и «безопасность на транспорте» не совпадают по объему, так как последнее в том числе обеспечивает защищенность от чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера.

В Модельном законе СНГ от 31 октября 2007 г. «О безопасности на транспорте» также фигурирует термин «безопасность на транспорте», определяющаяся как состояние транспортной системы государства – участника СНГ, позволяющее обеспечивать национальную безопасность в области транспортной деятельности, устойчивость транспортной деятельности, удовлетворять национальные интересы в области транспортной деятельности, предотвращать (минимизировать) вред здоровью и (или) жизни людей, ущерб имуществу и окружающей среде, экономический ущерб при транспортной деятельности¹³.

Таким образом, в названных актах безопасность на транспорте понимается шире, чем транспортная безопасность, в связи с чем приходится констатировать существенное противоречие национального законодательства международным документам.

По этому поводу совершенно верно высказалась группа авторов под руководством С. С. Сулакшина, отметив «несистемный подход к вопросу транспортной безопасности» и необходимость «прийти к единообразному пони-

манию транспортной безопасности» [7, с. 68]. С учетом изложенного становится очевидной необходимость разработки единообразной дефиниции транспортной безопасности, которая должна быть следующей.

Транспортная безопасность – составная часть системы национальной безопасности, направленная на предотвращение (минимизацию) вреда здоровью и (или) жизни людей, ущерба имуществу и окружающей среде, экономического ущерба при транспортной деятельности посредством обеспечения устойчивого функционирования транспортного комплекса и его защищенности от актов незаконного вмешательства, технико-технологических угроз, угроз чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера.

Соответственно, объектом транспортной безопасности являются отношения, складывающиеся по поводу обеспечения устойчивого функционирования транспортного комплекса и его защищенности от актов незаконного вмешательства, технико-технологических угроз, угроз чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера с целью предотвращения (минимизации) вреда здоровью и (или) жизни людей, ущерба имуществу и окружающей среде, экономического ущерба при транспортной деятельности.

Такое понимание транспортной безопасности и ее объекта способствует комплексному принятию мер по противодействию различным угрозам, а следовательно, повышению защищенности транспортного комплекса.

Список литературы

1. Гудема Г. Х., Степаненко Ю. В. Безопасность транспортного комплекса: концептуальные подходы к ее обеспечению // Терроризм и безопасность на транспорте : материалы II междунар. науч.-практ. конф. / под ред. В. Н. Лопатина. М. : НИИ ГП РФ, 2003. Ч. 2. С. 219.
2. Гудема Г. Х., Степаненко Ю. В. Понятие и содержание транспортной безопасности // Транспортная безопасность и технологии. 2005. № 1. С. 19.
3. Дмитриев С. Н. Новации в законодательстве о транспортной безопасности // Транспортное право. 2014. № 4. С. 3–7.
4. Зырянов С. М., Кузнецов В. И. Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 5–12.
5. Кардашова И. Б. О проблемах исследования обеспечения национальной безопасности // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 29–32.
6. Кузнецов В. Н. Социология безопасности : учеб. пособие. М., 2007. 423 с.
7. Лебедева М. Ю., Пиджаков А. Ю. Дефиниция «транспортная безопасность» // Научный вестник МГТУ ГА. 2013. № 196. С. 67–68.
8. Мотин В. В., Трофимов О. Е. Проблемы обеспечения безопасности на водном транспорте // Административное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 607–611.
9. Петухов Р. Б. Понятие «безопасность государства» в системе норм Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации // Российский следователь. 2013. № 17. С. 32–35.
10. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности в Российской Федерации / С. С. Сулакшин [и др.] // Терроризм и безопасность на транспорте : материалы IV междунар. науч.-практ. конф. М., 2005. С. 144–150.

¹³ Информ. бюл. Межпарламент. Ассамблеи государств – участников СНГ. 2007. № 41. С. 200–216.

11. Проценко С. В. Угрозы транспортной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. 2010. № 8. С. 40–43.
12. Саркисова В. Г. Уголовно-правовое обеспечение безопасности объектов транспортной инфраструктуры : дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2014. 195 с.
13. Степаненко Ю. В. Интерпретационные риски в правовом обеспечении транспортной безопасности // Современный юрист. 2015. № 3 (12). С. 8–20.
14. Титова Н. К. Понятие и содержание терминов «транспортная безопасность» и «угроза транспортной безопасности»: теоретический аспект // Транспортное право. 2012. № 3. С. 30–33.
15. Федосенко В. А. Проблемы практического применения Закона Российской Федерации «О транспортной безопасности» // Транспорт Российской Федерации. 2007. № 10 (10). С. 58.

References

1. Gudema G. Kh., Stepanenko Yu. V. Bezopasnost' transportnogo kompleksa: kontseptual'nye podkhody k ee obespecheniyu [Security of the Transport Complex – Conceptual Approaches to Its Provision]. *Terrorizm i bezopasnost' na transporte. Ch. 2 – Terrorism and Transportation Safety. Part 2*. Moscow, Publ., 2003, pp. 219.
2. Gudema G. Kh., Stepanenko Yu. V. Ponyatie i sodержanie transportnoi bezopasnosti [The Concept and Content of a Transport Security]. *Transportnaya bezopasnost' i tekhnologii – Transport Security and Technologies*, 2005, no. 1, pp. 19.
3. Dmitriev S. N. Novatsii v zakonodatel'stve o transportnoi bezopasnosti [Novations in the Legislation on Transport Security]. *Transportnoe pravo – Transportation Law*, 2014, no. 4, pp. 3–7.
4. Zyryanov S. M., Kuznetsov V. I. Transportnaya bezopasnost' i sistema sub'ektov ee obespecheniya [Transport Security and System of Subjects of Its Assurance]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2012, no. 12, pp. 5–12.
5. Kardashova I. B. O problemakh issledovaniya obespecheniya natsional'noi bezopasnosti [On Problems of Research of Ensuring the National Security]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 5, pp. 29–32.
6. Kuznetsov V. N. *Sotsiologiya bezopasnosti* [Sociology of Security]. Moscow, 2007. 423 p.
7. Lebedeva M. J., Pidzakov A. J. Definitiya «transportnaya bezopasnost'» [The Definition of «Transport Safety»]. *Nauchnyi vestnik MGTU GA – The Scientific Bulletin of MSTU CA*, 2013, no. 196, pp. 67–68.
8. Motin V. V., Trofimov O. E. Problemy obespecheniya bezopasnosti na vodnom transporte [The Problem of Safety on Water Transport]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo – Administrative and Municipal Law*, 2013, no. 6, pp. 607–611.
9. Petukhov R. B. Ponyatie «bezopasnost' gosudarstva» v sisteme norm Osobennoi chasti Ugolovnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii [Concept of “State Security” in the System of Norms of the Special Part of the Criminal Code of the Russian Federation]. *Rossiiskii sledovatel' – Russian Investigator*, 2013, no. 17, pp. 32–35.
10. Sulakshin S. S. Problemy normativno-pravovogo regulirovaniya transportnoi bezopasnosti v Rossiiskoi Federatsii [Problems of Legal Regulation of Transport Security in the Russian Federation]. *Terrorizm i bezopasnost' na transporte – Terrorism and Transportation Safety*. Moscow, 2005, pp. 144–150.
11. Protsenko S. V. Ugrozy transportnoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii [Threats to Transportation Security of the Russian Federation]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justitia*, 2010, no. 8, pp. 40–43.
12. Sarkisova V. G. *Ugolovno-pravovoe obespechenie bezopasnosti ob'ektov transportnoi infrastruktury*. Dis. kand. yurid. nauk [Criminal-Legal Security of Objects of Transport Infrastructure. Cand. Legal Sci. Dis.]. Stavropol, 2014. 195 p.
13. Stepanenko Y. V. Interpretatsionnye riski v pravovom obespechenii transportnoi bezopasnosti [Interpretation Risks Legal Providing of Transport Security]. *Sovremennyyi yurist – The Modern Lawyer*, 2015, no. 3 (12), pp. 8–20.
14. Titova N. K. Ponyatie i sodержanie terminov «transportnaya bezopasnost'» i «ugroza transportnoi bezopasnosti»: teoreticheskii aspekt [The Concept and Content of the Terms «Transport Security» and «Threat of Transportation Security»: Theoretical Aspect]. *Transportnoe pravo – Transportation Law*, 2012, no. 3, pp. 30–33.
15. Fedosenko V. A. Problemy prakticheskogo primeneniya Zakona Rossiiskoi Federatsii «O transportnoi bezopasnosti» [Problems of Practical Application of Russian Federation Law «About Transport Safety»]. *Transport Rossiiskoi Federatsii – Transport of the Russian Federation*, 2007, no. 10 (10), pp. 58.