АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.951:351.82

© Семенов Сергей Александрович
— начальник федерального бюджетного учреждения
«Служба морской безопасности»

К вопросу о защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства

Аннотация. По мнению ряда исследователей, понятие «акт незаконного вмешательства» является не вполне удачным и требует языковой конкретизации, преодоления лексической неполноты. В этих целях предлагается ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» изложить в следующей редакции: «акт незаконного вмешательства в деятельность транспорта — противоправное действие в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, 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». Важным вопросом, оказывающим непосредственное влияние на защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, является отсутствие исчерпывающего перечня актов (действий), которые определяются Федеральным законом «О транспортной безопасности» как акты незаконного вмешательства. Анализ показывает, что государство через юридический институт транспортной безопасности регулирует общественные отношения только в части, касающейся актов незаконного вмешательства, имеющих в основном признаки объективной стороны террористического акта. Административно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с защитой объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, потенциальная угроза совершения которых прямо не определена в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О транспортной безопасности», ограничивается предписанием субъектам транспортной инфраструктуры и перевозчикам, содержащимся в ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности», о возложении на них обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В целях добросовестного

исполнения предписания закона субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики имеют право своими локальными актами определить перечень актов незаконного вмешательства, угрожающих безопасности конкретного объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства, и самостоятельно принять необходимые меры для организации защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от них.

Ключевые слова: акт незаконного вмешательства; транспортная безопасность; объект транспортной инфраструктуры; субъект транспортной инфраструктуры; транспортное средство; подразделение транспортной безопасности.

© Sergey Al. Semenov
— head of the Federal Budgetary Institution “Marine Security Service”

On the issue of protecting transport infrastructure and vehicles from security incidents

Abstract. According to a number of researchers, the concept of “security incident” is not entirely successful and requires linguistic concretization, overcoming lexical incompleteness. For these purposes, part 1 of Art. 1 of the Federal Law “On Transport Security” should be stated as follows: “a security incident in transport is an unlawful interference in the activities of transport infrastructure facilities and vehicles, including a terrorist act that threatens the safe operation of the transport complex, resulting in damages to life and human health, material damage or creating a threat of such consequences”. An important issue that has a direct impact on the protection of transport infrastructure and vehicles is the lack of an exhaustive list of acts (actions) that are defined by the Federal Law “On Transport Security” as security incidents. The conducted analysis has shown that the state, through the legal institute of transport security, regulates public relations only in the part concerning security incidents, which, in the main, have signs of a terrorist act. Administrative and legal regulation of public relations related to the protection of transport infrastructure and vehicles from security incidents, the potential threat of which is not directly defined in accordance with paragraph 2 of part 2 of Art. 2 of the Federal Law “On Transport Security”, is limited by the prescription to the subjects of transport infrastructure and carriers contained in Part 1 of Art. 4 of the Federal Law “On Transport Security”, on imposing on them the enforcement of transport security of transport infrastructure facilities and vehicles. In order to conscientiously observe the prescription of the law, subjects of transport infrastructure and carriers have the right, by their local acts, to determine the list of security incidents that threaten the safety of a

particular transport infrastructure object or vehicle, and independently take the necessary measures to organize the protection of transport infrastructure objects and vehicles from them.

Keywords: security incidents; transport security/safety; transport infrastructure object; transport infrastructure entity; vehicle; transport security division.

Понятие «акт незаконного вмешательства» занимает ключевое положение, вокруг которого Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и подзаконными ему нормативными правовыми актами создается система мер правового характера, направленных на обеспечение транспортной безопасности.

Понятие «акт незаконного вмешательства» Закон определяет как «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».

Определение понятия «акт незаконного вмешательства» нужно отнести к несомненным достоинствам указанного Закона. Однако, по мнению ряда исследователей, понятие получилось не вполне удачным. К недостаткам понятия можно отнести его лексическую неполноту, наличие термина «акт незаконного вмешательства» в нескольких законодательных актах, антонимичную лексическую ошибку и ошибку пунктуации при использовании антонимов.

Например, В. Ю. Туранин считает, что в Федеральном законе «О транспортной безопасности» неологизм «акт незаконного вмешательства» сформулирован лексически неполно. Его неудачное образование находится в прямой взаимосвязи с лексической неполнотой формулировки, которая заключается в пропуске необходимого слова (нескольких слов) в предложении или фразе. Поэтому закон позволяет трактовать соответствующее понятие значительно шире, чем это необходимо для регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере транспортной безопасности страны. По мнению ученого, в данном случае возможно лишь оперирование таким термином, как «акт незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса», т.е. здесь нужна языковая конкретизации [1]. В целом мы поддерживаем такой подход.

Кроме того, понятие «акт незаконного вмешательства» также использует Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». В результате без отсылки к конкретному закону невозможно понять, о правоотношениях в какой области идет речь в случае использования

термина. В. Ю. Туранин определяет данную ситуацию, как проблему использования законодательных дефиниций в современном федеральном законодательстве, связанную с наличием разных определений одного и того же термина в нескольких законодательных актах (отсутствие единства федеральных законодательных дефиниций) [1, стр. 260—267]. По непонятной причине законодатели, основываясь на отечественном опыте обеспечения авиационной безопасности, в Федеральном законе «О транспортной безопасности» при создании неологизма «акт незаконного вмешательства» отошли от подхода, который присутствовал в Воздушном кодексе Российской Федерации (см. «незаконное вмешательство в деятельность в области авиации»).

Однако с предлагаемой В. Ю. Тураниным конкретизацией понятия «акт незаконного вмешательства» согласиться нельзя. Употребление в термине словосочетания «транспортный комплекс» представляется неудачным решением. Использование указанного словосочетания не решает задачу конкретизации, так как также позволяет трактовать понятие шире, чем это необходимо для регулирования общественных отношений в области транспортной безопасности.

Федеральный закон «О транспортной безопасности» раскрывает «транспортный комплекс» как объекты и субъекты транспортной инфраструктуры, транспортные средства. При этом транспортную безопасность Закон определяет как состояние защищенности только объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, а подразделения транспортной безопасности защищают от актов незаконного вмешательства только объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства. Федеральный закон «О транспортной безопасности», изданные в его исполнение требования, иные подзаконные ему нормативные правовые акты регулируют только общественные отношения, связанные с защитой объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Таким образом, система мер по обеспечению транспортной безопасности, предусмотренная Федеральным законом «О транспортной безопасности», не включает в себя меры, направленные на защиту от актов незаконного вмешательства субъектов транспортной инфраструктуры. Хотя толкование понятия «акт незаконного вмешательства» включает в себя противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности субъектов транспортной инфраструктуры. Обоснованность такого вывода подкрепляется использованием в понятии «транспортный комплекс» соединительного сочинительного союза «и» и запятой между однородными членами в соответствии с правилами орфографии и пунктуации русского языка.

Ситуация непонятная и никак не разъясняемая законодателями. Необходимо разобраться самостоятельно.

Федеральный закон «О транспортной безопасности» в качестве субъектов транспортной инфраструктуры признает юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, являющихся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств или использующих их на ином законном основании. То есть для признания субъектом транспортной инфраструктуры юридическое лицо, индивидуальный предприниматель и физическое лицо должны обладать только вещными правами в отношении объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Исходя из буквального толкования основных понятий Федерального закона «О транспортной безопасности», можно утверждать, что, например, нападение на собственника морского судна, автобуса, автовокзала или офис компании, владеющей или управляющей объектами транспортной инфраструктуры и транспортными средствами, должно классифицироваться как акт незаконного вмешательства. Также можно предположить, что даже материальный ущерб или ущерб здоровью бенефициарного владельца должен классифицироваться как акт незаконного вмешательства.

Указанные события обладают всеми признаками акта незаконного вмешательства. Они представляют собой противоправное действие, угрожают безопасной деятельности перечисленных лиц, влекут за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создают угрозу наступления таких последствий. Однако они не оказывают негативного влияния (как оно определено понятием акта незаконного вмешательства) на безопасное функционирование собственно объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Учитывая, что Федеральный закон «О транспортной безопасности» в содержание базового понятия «транспортная безопасность» не включает состояние защищенности от актов незаконного вмешательства субъектов транспортной инфраструктуры, а весь комплекс мер, предусмотренных Законом и подзаконными ему актами, направлен на защиту только объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, противоправные действия в отношении субъектов транспортной инфраструктуры не должны входить в понятие «акт незаконного вмешательства».

На наш взгляд, использование юридического неологизма «транспортный комплекс» для раскрытия другого юридического неологизма «акт незаконного вмешательства» представляет собой еще один пример неудачного образования понятия, которое не решает задачу его конкретизации и позволяет трактовать его значительно шире, чем это необходимо для регулирования общественных отношений в области транспортной безопасности.

Возможно, причиной использования законодателями понятия «транспортный комплекс» для раскрытия понятия «акт незаконного вмешательства» было стремление подчеркнуть единство субъектов и объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств при повседневном функционировании транспорта, их постоянную связь и взаимосвязь, необходимость обеспечения безопасности их совокупности. В пользу этого предположения могут говорить цели обеспечения транспортной безопасности, к которым Федеральный закон «О транспортной безопасности» относит устойчивое и безопасное функционирование всего транспортного комплекса, защиту интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства (ч. 1 ст. 2 Закона), а не только объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Однако опыт практической реализации требований и мер, предусмотренных Федеральным законом «О транспортной безопасности», подзаконными ему нормативными правовыми актами, показывает неактуальность и ошибочность дефиниции понятия «акт незаконного вмешательства», использующей понятие «транспортный комплекс». Отсутствие правовых последствий для субъектов транспортной инфраструктуры, связанных с наличием в понятии «акт незаконного вмешательства» термина «транспортный комплекс», также говорит в пользу данного утверждения.

В связи с этим целесообразно скорректировать понятие «акт незаконного вмешательства», заменив в определении словосочетание «транспортного комплекса» на словосочетание «объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств».

Соглашаясь с В. Ю. Тураниным о необходимости языковой конкретизации, преодоления лексической неполноты, предлагается термин «акт незаконного вмешательства» изложить в следующей редакции «акт незаконного вмешательства в деятельность транспорта».

Исследователи отмечают и такой недостаток конструкции понятия «акт незаконного вмешательства», как определение акта через бездействие. Превалирует точка зрения, что объективная сторона акта незаконного вмешательства может выражаться только в форме действия. Бездействием она быть не может.

Так, С. А. Дмитриев считает, что «с точки зрения содержания выражение “акт вмешательства” может обозначать только активные действия, но не бездействие, и не просто действия, а умышленные действия» [2]. По мнению М. П. Кузнецова, формулировка «акт незаконного вмешательства», закрепленная в Федеральном законе «О транспортной безопасности», предполагает только активные умышленные действия третьего лица [3]. Соглашаясь с ними, В. М. Корякин в качестве признака понятия «акт незаконного вмешательства», по которому его можно отграничить от иных смежных с ним институтов, выделяет то, что «это деяние, совершаемое только в форме активного волевого действия субъекта (этим

акт незаконного вмешательства отличается от чрезвычайных происшествий на транспорте природного и техногенного характера, которые, как правило, прямым следствием противоправного поведения человека не являются)» [4, стр. 17—19]. Необходимо признать правоту вышеперечисленных авторов. В данном случае причинами некорректности понятия явились лексическая и пунктуационная ошибки.

Слово «акт» в термине «акт незаконного вмешательства» и слово «бездействие» в понятии являются антонимами. Слово «акт» согласно Словарю русского языка толкуется исключительно как «единичное действие, а также поступок, проявление действий» [5]. Оно не может быть истолковано через бездействие. Слово «вмешаться» означает «повлиять на ход какого-нибудь дела, принять участие в нем» [5, стр. 61]. Таким образом, акт незаконного вмешательства — это действие или поступок человека, в ходе которого оказывается незаконное влияние на ход чужого дела.

В понятии слова «действие» и «бездействие» также образуют антинимичную пару, объединенную парным знаком пунктуации — скобками. В соответствии с «Правилами русской орфографии и пунктуации» в скобки заключаются слова и предложения, вставляемые в предложение с целью пояснения или дополнения высказываемой мысли, а также для каких-либо добавочных замечаний (§ 188) [URL: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=113901&dst=101408#s7CLonSKUbOreOzk]. То есть слово «бездействие» должно пояснять или дополнять слово «действие». Можно предположить, что законодатель хотел сказать, что в общественных отношениях, регулируемых Федеральным законом «О транспортной безопасности», бездействие может быть противоправным и иметь такие же последствия, как и противоправное действие, а такую пару использовал для сокращения текста. Возможно. Но эта антинимичная пара выглядит как юридический оксюморон.

Как высказался В. Ю. Туранин в отношении схожей юридической конструкции, причины возникновения проблемы, связанной с нарушением лексической сочетаемости в языке законов, весьма различны. Иногда это может быть неоправданное желание сократить законодательный текст (выражение «руководить своими действиями (бездействием)». Безусловно, данные языковые решения значительно снижают качество законодательного текста, отрицательно сказываются на эффективности применения правовых норм [1, стр. 158].

Вообще право не регулирует бездействие, оно предписывает или запрещает те или иные действия. При этом, естественно, оно рассматривает бездействие как поступок, но весьма специфический: как отсутствие поведения, предусмотренного законом. Состояние правового бездействия проявляется только тогда, когда человек наделяется четко сформулированными правами и обязанностями, т.е. бездействие уже

будет рассматриваться — использовал ли субъект свои права или нет, выполнена ли обязанность или нет [6, стр. 46—48].

М. П. Кузнецов, рассматривая место бездействия в механизме преступления, предусмотренного ст. 263.1 УК РФ, считает, что связь между необеспечением требований транспортной безопасности и актом незаконного вмешательства в деятельность транспортной инфраструктуры может иметь две формы:

1) лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности, игнорирует требования нормативных правовых актов, тем самым создавая условия или облегчая совершение третьим лицом акта незаконного вмешательства, в том числе носящего характер террористического (например, не обеспечивает соблюдение требований по обустройству периметровой территории аэропорта или по организации предполетного досмотра);

2) лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности, игнорируя требования нормативных правовых актов, создает условия для наступления более тяжких последствий акта незаконного вмешательства (в частности, не обеспечивает своевременное информирование правоохранительных органов и специальных служб о совершении акта незаконного вмешательства).

Следовательно, бездействие лица, не обеспечивающего соблюдение требований транспортной безопасности, играет роль условия наступления преступных последствий. Виновный в этом случае не способствует в необходимой мере противодействию противоправному поведению третьих лиц. Именно это приводит к наступлению общественно опасных последствий [7].

То есть негативные последствия от бездействия в соблюдении требований транспортной безопасности могут быть только от действий лиц, входящих в состав сил обеспечения транспортной безопасности (ч. 7.2 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»). На наш взгляд, вывод М. П. Кузнецова объективен и в настоящее время отражает реальное состояние дел и юридическую практику. Его можно применить и к роли бездействия лица, не обеспечивающего соблюдение требований транспортной безопасности, в механизме административного правонарушения, предусмотренного ст. 11.15.1 «Нарушение требований в области транспортной безопасности» КоАП РФ.

Следствием вышеприведенных умозаключений является вывод, что только бездействие лиц, составляющих силы обеспечения транспортной безопасности, может привести к наступлению преступных последствий при обеспечении транспортной безопасности. При этом лица, составляющие силы обеспечения транспортной безопасности, не являются субъектами совершения актов незаконного вмешательства. Их бездействие может только способствовать совершению такого акта третьими лицами.

Действительно. С 2007 г. не зафиксировано ни одной ситуации, в которой акт был совершен третьими лицами путем бездействия. Это невозможно.

Проиллюстрируем утверждение на примере еще одной группы лиц, не упомянутой М. П. Кузнецовым, — физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, обязанности которых в области обеспечения транспортной безопасности закреплены законом [7]. Пункт 3 Требований по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах (утверждены постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2014 г. № 1208), содержит запреты физическим лицам, следующим либо находящимся на объекте транспортной инфраструктуры или транспортном средстве. Рассмотрев указанные запреты, можно прийти к выводу, что нарушить путем бездействия их невозможно, только действием.

Необходимо отметить, что наличие в понятии «акт незаконного вмешательства» слова «бездействие» создает невыполнимую обязанность для подразделения транспортной безопасности. Напомню, данные подразделения осуществляют защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (ч. 7.1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»). Какое бездействие третьего лица с точки зрения обеспечения транспортной безопасности является преступным? Какие у него признаки, проявляющиеся вовне? Каким образом работники подразделений транспортной безопасности должно выявлять преступное бездействие третьего лица в области обеспечения транспортной безопасности и реагировать на него? Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (утвержден приказом Минтранса, ФСБ и МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134, далее — Перечень потенциальных угроз) не содержит ни одной угрозы совершения акта незаконного вмешательства, которую можно было бы реализовать путем бездействия.

С учетом вышеизложенного предлагается из понятия «акт незаконного вмешательства» исключить слово «(бездействие)». Это позволит конкретизировать понятие, устранить лексическую избыточность, затрагивающую отсутствующие общественные отношения в области обеспечения транспортной безопасности и создающую неисполнимые правовые последствия.

Данное предложение не создаст негативного влияния на правоприменительную практику по предусмотренным КоАП РФ и УК РФ правонарушениям и преступлениям в области транспортной безопасности, в которых объективная сторона включает бездействие, так

как их субъектами являются лица, составляющие силы обеспечения транспортной безопасности. Корректура не снизит эффективность предусмотренных Федеральным законом «О транспортной безопасности» мер и требований в области транспортной безопасности.

Предлагается ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» изложить в следующей редакции: «акт незаконного вмешательства в деятельность транспорта — противоправное воздействие на деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, 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».

Следующим важным вопросом, оказывающим непосредственное влияние на защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, является отсутствие исчерпывающего перечня актов (действий), которые определяются Федеральным законом «О транспортной безопасности» как акты незаконного вмешательства.

В настоящее время в транспортной отрасли доминирует точка зрения, что исчерпывающий перечень актов незаконного вмешательства содержится в Перечне потенциальных угроз. Упрощенно ее можно описать формулой «акт незаконного вмешательства» = «потенциальная угроза совершения актов незаконного вмешательства» => ответственность, предусмотренная ст. 205 УК РФ, а также ст. 11.15.1 КоАП РФ и 263.1. УК РФ (для субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков и отдельных физических лиц). Конечно, данная формула, возможно, гипертрофировано выделяет отдельные элементы, не учитывает всю сложность обеспечения транспортной безопасности, но она предназначена исключительно для иллюстрации.

Справедливости ради надо заметить, что формированию такого мнения и практики способствовало само государство, как регулятор общественных отношений в области обеспечения транспортной безопасности. То, что меры и требования, предусмотренные Федеральным законом «О транспортной безопасности», направлены только на предотвращение угроз актов незаконного вмешательства из указанного выше перечня, проходит «красной нитью» юридического института транспортной безопасности. Хотя легитимность самого Перечня потенциальных угроз является дискуссионным вопросом, так как Федеральный закон «О транспортной безопасности» не обозначает порядок определения угроз совершения актов незаконного вмешательства.

По мнению автора, данный подход является следствием общепринятого де-факто в административно-правовом регулировании обеспечения транспортной безопасности ограничительного толкования Федеральным законом «О транспортной безопасности». Из всей массы возможных актов

незаконного вмешательства он выделяет только те, защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от которых является приоритетом для государства. Практически все из них имеют признаки объективной стороны террористического акта. Именно на защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от таких актов направлены все усилия федеральных органов исполнительной власти, наделенных компетенцией в области обеспечения транспортной безопасности.

При этом в настоящее время защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от иных актов незаконного вмешательства (ниже на этом остановимся) выпадает из поля зрения государства, а меры, предпринимаемые отдельными субъектами транспортной инфраструктуры на этом направлении, даже являются предметом судебных разбирательств. Все это препятствует субъектам транспортной инфраструктуры и перевозчикам в организации эффективной защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, «связывает руки» подразделениям транспортной безопасности при осуществлении защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства и в конечном итоге негативно сказывается на защите от таких актов конкретных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Для проверки объективности выше приведенных умозаключений проведем сравнение понятий «акт незаконного вмешательства» и «угроза», включенных в Перечень потенциальных угроз.

Как ранее указывалось, понятие «акт незаконного вмешательства» определено Федеральным законом «О транспортной безопасности». При этом Закон не содержит норм, определяющих критерии отнесения конкретных действий (бездействия) к актам незаконного вмешательства и порядок формирования перечня актов незаконного вмешательства, норм, указывающих на орган, уполномоченный на формирование и утверждение такого перечня, а также на нормативный правовой акт, которым такой перечень должен или может быть утвержден.

В свою очередь Перечень потенциальных угроз утвержден во исполнение п. 2 ч. 2 ст. 2 Закона, которым к основным задачам обеспечения транспортной безопасности отнесено определение угроз совершения актов незаконного вмешательства.

Обращаем внимание на то, что Федеральный закон «О транспортной безопасности» оперирует как понятием «акт незаконного вмешательства», так и использует понятие «угроза совершения акта незаконного вмешательства». Данные понятия не синонимы и имеют разное содержание. В связи с этим Перечень потенциальных угроз никак не может содержать исчерпывающий перечень актов незаконного вмешательства.

Предлагаю на примерах разобраться с отличиями актов незаконного вмешательства от действий, которые включены в Перечень потенциальных угроз.

Пример 1. 24 марта 2015 г. авиалайнер *Airbus* A320-211 авиакомпании *Germanwings* выполнял пассажирский рейс 4U9525 по маршруту Барселона—Дюссельдорф. Во время полета второй пилот Андреас Лубиц заблокировался в кабине и направил самолет в горный склон в Прованских Альпах. Самолет потерпел крушение, все члены экипажа и пассажиры погибли.

При буквальном толковании понятий Перечня потенциальных угроз действия А. Лубица не подпадают под угрозу захвата транспортного средства. Обязательными признаками угрозы захвата являются установление над транспортным средством контроля силой или угрозой применения силы, или путем любой другой формы запугивания. А. Лубиц в кабине пилотов находился абсолютно законно, действий к захвату самолета, описанных в угрозе захвата, не предпринимал. При этом его действия содержат все признаки акта незаконного вмешательства. Действия А. Лубица по недопуску в кабину командира воздушного судна и изменению его курса были противоправными, угрожали безопасной деятельности транспортного средства, повлекли за собой причинение вреда жизни людей и материальный ущерб.

Пример 2. Хулиганство на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах (на примере состава преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ).

Перечень потенциальных угроз признаки объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ, за исключением предусмотренных ч. 3, не рассматривает в качестве угрозы совершения акта незаконного вмешательства. Причем даже хулиганство, совершенное с применением оружия, не содержит признаков, являющихся основанием для отнесения действий к Перечню потенциальных угроз.

Однако с точки зрения ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» хулиганство на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах может быть квалифицировано как акт незаконного вмешательства. Оно противоправно (грубое нарушение общественного порядка), влечет за собой причинение вреда жизни и здоровью людей либо создает угрозу наступления таких последствий (применение насилия к гражданам либо угроза его применения) и, как итог, угрожает безопасной деятельности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Схожую оценку можно дать признакам объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 214 «Вандализм» УК РФ.

Пример 3. Кража (на примере состава преступления, предусмотренного ст. 158 УК РФ).

Перечень потенциальных угроз раскрывает «угрозу хищения» как «возможность совершения хищения элементов объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, которое может привести их в негодное для эксплуатации состояние, угрожающее жизни или здоровью персонала, пассажиров и других лиц». Сложившаяся практика под такими элементами понимает эксплуатирующиеся в данный момент на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах элементы.

Одновременно с вышеупомянутым подходом на практике имеет место и оценка действий как угрозы совершения актов незаконного вмешательства, учитывающая цели (умысел) хищения. Если хищение осуществлено для целей реализации иных угроз, предусмотренных Перечнем потенциальных угроз, то оно должно квалифицироваться как «угроза хищения». Данный подход рационален, однако он не основан на действующих правовых нормах, которые не определяют необходимость наличия умысла для включения возможных действий в Перечень потенциальных угроз. При этом рассматриваемый подход, во-первых, субъективен, а во-вторых, не создает четких критериев отнесения действия к угрозам совершения акта незаконного вмешательства, определенным Перечнем потенциальных угроз. Он скорее является попыткой практиков заполнить имеющиеся пробелы и разрешить противоречия «здесь и сейчас», чем основой для реального нормотворчества.

Если хищения не рассматривать через призму умысла на реализацию потенциальных угроз совершения акта незаконного вмешательства, то можно обнаружить много краж, которые не будут квалифицироваться Перечнем потенциальных угроз, но будут содержать признаки акта незаконного вмешательства, предусмотренные Федеральным законом «О транспортной безопасности».

Например, кража комплектующих влечет материальный ущерб, в будущем может угрожать безопасной деятельности объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства и создать угрозу причинения вреда жизни и здоровью людей. Кража технических документов может приостановить эксплуатацию технических сложных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств как раз в связи с возможными угрозами безопасной деятельности транспортного комплекса, причинения вреда жизни и здоровью людей и материального ущерба. Кража груза, на наш взгляд, также подпадает под определение акта незаконного вмешательства. Это деяние противоправно, влечет материальный ущерб и с точки зрения, как минимум, грузоотправителя деятельность транспортного комплекса в данном случае не является безопасной.

Приведенные выше примеры говорят в пользу того, что под понятие «акт незаконного вмешательства» подпадает очень широкий круг действий и формирование исчерпывающего перечня актов незаконного

вмешательства является крайне трудно выполнимой, если даже невыполнимой, задачей.

Исследователи ранее, видимо, также приходили к подобному выводу и предпринимали попытки аргументировано очертить круг актов незаконного вмешательства. В частности С. А. Дмитриев и В. М. Корякин считали возможным для решения этой задачи оттолкнуться от составов преступлений и административных происшествий, содержащих признаки акта незаконного вмешательства.

В частности, С. А. Дмитриев отмечает, что УК РФ предусматривает очень широкий спектр преступлений, обладающих признаками вмешательства в безопасную деятельность транспортного комплекса: ст. 205 «Террористический акт», преступления, предусмотренные гл. 27 «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта», ст. 211 «Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава», ст. 214 «Вандализм», ст. 227 «Пиратство», ст. 267 «Приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения» и др. К другим примерам незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры, преследуемых уголовным законодательством, можно отнести кражи (ст. 158 УК РФ), например, деталей верхнего строения пути, средств сигнализации и связи, других узлов и агрегатов железнодорожного транспорта, похищение которых, безусловно, влияет на безопасное функционирование объектов транспорта [2, стр. 23—26]

Глава 11 КоАП РФ, предусматривающая административные правонарушения на транспорте, содержит 29 статей, которые в той или иной степени отражают признаки незаконного вмешательства в безопасное функционирование транспортных объектов. Так, например, ч. 1 ст. 11.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за повреждение железнодорожного пути, сооружений и устройств сигнализации или связи либо другого транспортного оборудования, сбрасывание на железнодорожные пути или оставление на них предметов, которые могут вызывать нарушение движения поездов. Статьи 11.3 и 11.6 КоАП РФ предусматривают административную ответственность за действия, угрожающие безопасности движения на воздушном и водном транспорте, и др. [2, стр. 23—26]

Безусловно, такой подход имеет теоретическую значимость. Однако он также является ограничительным и позволяет сгруппировать на основе признаков акта незаконного вмешательства лишь последствия отдельных «успешных» актов незаконного вмешательства. Для повседневной деятельности субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков и подразделений транспортной безопасности, к сожалению, он не несет особой практической пользы.

Думаем, бросается в глаза тот факт, что понятие «акт незаконного вмешательства» содержит понятие «террористический акт», по сути,

являющееся составом преступления, а Перечень потенциальных угроз угрозы совершения террористического акта не содержит.

Анализируя Перечень потенциальных угроз, Н. С. Рязанов обращает внимание на то, что «содержание категории “акт незаконного вмешательства” наполняется в основном лишь деяниями террористического характера, а иные способы опасного воздействия (посягательства экономического, информационного характера, зацепинг и пр.) незаслуженно отходят на второй план, и в законе о них ничего не говорится. Все это приводит к тому, что осуществляемая в области транспортной безопасности политика является однобокой и всей специфики и разнообразия актов незаконного вмешательства не учитывает» [8].

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что для государства основным приоритетом является защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от террористических актов. Меры и требования Федерального закона «О транспортной безопасности» направлены на защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, имеющих в основном признаки объективной стороны террористического акта. Все иные акты незаконного вмешательства из поля зрения государства как регулятора общественных отношений в настоящее время выпадают.

Однако, на наш взгляд, сложившаяся ситуация содержит в себе положительный потенциал для субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков. И вот почему.

Федеральный закон «О транспортной безопасности» определяет понятие «акт незаконного вмешательства». Часть 1 ст. 4 Закона обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагает на субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков. Государство через юридический институт транспортной безопасности регулирует общественные отношения только в части, касающейся актов незаконного вмешательства, имеющих в основном признаки объективной стороны террористического акта.

Следовательно, обеспечить защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от всех иных актов незаконного вмешательства — это обязанность субъекта транспортной инфраструктуры и перевозчиков (ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности»), предписанная государством. При этом Закон не устанавливает требования в части защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от иных актов незаконного вмешательства и не определяет конкретные меры по обеспечению транспортной безопасности в этой части. Значит, государство дозволяет субъектам транспортной инфраструктуры и перевозчикам самостоятельно планировать и реализовывать меры по

защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от иных актов незаконного вмешательства.

Подкрепляет такой вывод и Правительство РФ, которое 25 октября 2021 г. внесло изменения в приложение № 1 к постановлению Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587. Пунктом 22 приложения № 1 объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства, защита которых от актов незаконного вмешательства осуществляется подразделениями транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности», включены в перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Напомню, что подразделение транспортной безопасности согласно Федеральному закону «О транспортной безопасности» имеет всего одну задачу — защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Если все противоправные деяния в отношении объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, не имеющие признаков объективной стороны террористического акта, не квалифицировать как акт незаконного вмешательства, то подразделения транспортной безопасности просто не смогут защитить объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства, так как такие противоправные деяния не будут относиться к их компетенции, а принимаемые ими меры по их предотвращению и пресечению будут незаконными.

Резюмируем вышеизложенное.

Административно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с защитой объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, потенциальная угроза совершения которых прямо не определена в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О транспортной безопасности», ограничивается предписанием субъектам транспортной инфраструктуры и перевозчикам, содержащимся в ч. 1 ст. 4 Закона, о возложении на них обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах.

В целях добросовестного исполнения предписания закона субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики имеют право своими локальными актами определить перечень актов незаконного вмешательства, угрожающих безопасности конкретного объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства, и самостоятельно принять необходимые меры для организации защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от них. В рамках принимаемых мер субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики вправе поставить задачу привлекаемому или сформированному подразделению транспортной безопасности по защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от указанных актов незаконного вмешательства.

Несмотря на новизну предлагаемый подход, на наш взгляд, вносит ясность и определенность в административно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с обеспечением защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. В случае поддержки со стороны законодательной и исполнительной власти он не потребует обязательных изменений в действующие нормативные правовые акты, включая Федеральный закон «О транспортной безопасности». Вместе с тем административно-правовое предписание, содержащееся в ч. 1 ст. 4 Закона, целесообразно дополнить соответствующим административно-правовым дозволением.

Литература

1. Туранин, В. Ю. Юридическая терминология в современном российском законодательстве (теоретико-правовое исследование) : дис. … д-ра юрид. наук / В. Ю. Туранин. — Белгород, 2017.
2. Дмитриев, С. А. К вопросу о понятии «акт незаконного вмешательства» в законодательстве о транспортной безопасности / С. А. Дмитриев // Транспортное право. — 2009. — № 1. — С. 23—26.
3. Кузнецов, М. П. Уголовная ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности / М. П. Кузнецов // Законность. — 2013. — № 4. — С. 33—38.
4. Корякин, В. М. Акт незаконного вмешательства в транспортную деятельность: вопросы юридической квалификации / В. М. Корякин // Право и государство: теория и практика. — 2019. — № 11 (179). — С. 17—19.
5. Словарь русского языка : Около 53000 слов / С. И. Ожегов ; под общей редакцией Л. И. Скворцова. — 24-е изд., испр. — Москва : Оникс ; Мир и Образование, 2010.
6. Янова, Л. В. Правовая оценка и анализ бездействия / Л. В. Янова // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. — 2006. — № 5. — С. 46—48.
7. Кузнецов, М. П. Уголовная ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности / М. П. Кузнецов // Российский юридический журнал. — 2012. — № 6. — С. 20—26.
8. Рязанов, Н. С. Акты незаконного вмешательства как основная угроза транспортной безопасности Российской Федерации / Н. С. Рязанов // Вестник Омской юридической академии. — 2017. — № 1. — С. 53—58.

References

1. Turanin, V. YU. Yuridicheskaya terminologiya v sovremennom rossiyskom zakonodatel'stve (teoretiko-pravovoye issledovaniye) : dis. … d-ra yurid. nauk [Legal terminology in modern Russian legislation (theoretical and legal research)] / V. YU. Turanin. — Belgorod, 2017.
2. Dmitriyev, S. A. K voprosu o ponyatii «akt nezakonnogo vmeshatel'stva» v zakonodatel'stve o transportnoy bezopasnosti [To the question of the concept of "act of unlawful interference" in the legislation on transport safety] / S. A. Dmitriyev // Transportnoye pravo. — 2009. — № 1. — S. 23—26.
3. Kuznetsov, M. P. Ugolovnaya otvetstvennost' za neispolneniye trebovaniy po obespecheniyu transportnoy bezopasnosti [Criminal liability for failure to comply

with the requirements for ensuring transport security] / M. P. Kuznetsov // Zakonnost'. — 2013. — № 4. — S. 33—38.
4. Koryakin, V. M. Akt nezakonnogo vmeshatel'stva v transportnuyu deyatel'nost': voprosy yuridicheskoy kvalifikatsii [The act of unlawful interference in transport activities: issues of legal qualification] / V. M. Koryakin // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2019. — № 11 (179). — S. 17—19.
5. Slovar' russkogo yazyka : Okolo 53000 slov [Dictionary of the Russian language] / S. I. Ozhegov ; pod obshchey redaktsiyey L. I. Skvortsova. — 24-ye izd., ispr. — Moskva : Oniks ; Mir i Obrazovaniye, 2010.
6. Yanova, L. V. Pravovaya otsenka i analiz bezdeystviya [Legal assessment and analysis of inaction] / L. V. Yanova // Vestnik KGU im. N. A. Nekrasova. — 2006. — № 5. — S. 46—48.
7. Kuznetsov, M. P. Ugolovnaya otvetstvennost' za neispolneniye trebovaniy po obespecheniyu transportnoy bezopasnosti [Criminal liability for failure to comply with the requirements for ensuring transport security] / M. P. Kuznetsov // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2012. — № 6. — S. 20—26.
8. Ryazanov, N. S. Akty nezakonnogo vmeshatel'stva kak osnovnaya ugroza transportnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [Acts of unlawful interference as the main threat to the transport security of the Russian Federation] / N. S. Ryazanov // Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii. — 2017. — № 1. — S. 53—58.