

Основные направления реализации государственно-частного партнерства в сфере транспортной безопасности в современной России¹

Н.В. Николаева

помощник Председателя Комитета Совета Федерации ФС РФ по обороне и безопасности; Москва
e-mail: tishkova_l_f@inbox.ru

Статья посвящена проблеме обеспечения транспортной безопасности. Приведено обоснование, что именно государственно-частное партнерство является наиболее гибким и эффективным инструментом, способным обеспечить защищенность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Ключевые слова: транспортная безопасность, государственно-частное партнерство, законодательство, социально-экономическое взаимодействие, антитеррор.

В начале третьего тысячелетия человечество столкнулось с новыми вызовами и угрозами, порождаемыми современными глобализационными процессами. В научной и экспертной среде преобладает мнение, согласно которому глобализация представляет собой «объективно существующую в мире тенденцию к возникновению единого общепланетарного пространства – транспортного, информационного, коммуникационного, научно-технического».

Никто не станет возражать против истинности тезиса, что в современном мире кардинально меняется характер производительных сил. Они перестают носить локальный характер и охватывают целые страны, регионы, континенты и даже всю планету. Речь идет о транспортных, информационных, коммуникационных, финансовых связях инфраструктуры. Весь мир опутала паутина Интернета. Создание производственного и жизнеобеспечивающего пространства, в конечном счете, в масштабе всей планеты – это тоже глобализация. Возникает проблема управления этими структурами: чисто коммерческого или функционального характера. Общественный и частный

интерес в таких системах могут оказаться разнонаправленными, причем общественный интерес предполагает приоритет надежности над экономической эффективностью.

Общественный (или публичный) интерес, безусловно, диктует императив обеспечения надежности (безопасности) над экономической эффективностью – это аксиома. Критерий обеспечения безопасности является главным при функционировании любых инфраструктур, но особый приоритет надежности (безопасности), с точки зрения автора настоящей публикации, должен быть поставлен во главу угла в сфере транспортной инфраструктуры.

Согласно требованиям Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, развитие транспортной системы нашей страны должно быть нацелено на обеспечение максимальной безопасности, полный и опережающий учет международных требований в области безопасности перевозок с использованием формализованных критериев и оценок, в том числе принятых или разрабатываемых в международной практике.

В связи с изложенным ранее, сейчас в России уделяется приоритетное внимание разработке и реализации системы мер, направленных на обеспечение **транспортной безопасности** (далее – транспортная безопасность, ТБ), под которой понимается состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности.

Думается, что в качестве гибкого и эффективного инструмента, реально способного содействовать обеспечению транспортной безопасности в нашей стране, на данный момент является **государственно-частное партнерство** (далее – ГЧП), которое в середине нулевых годов было весьма модным и находившим отражение в целом ряде

¹ Данная статья базируется на выступлении автора на Первом открытом форуме Московской межрегиональной транспортной прокуратуры «Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения безопасности на транспорте и транспортной безопасности. Соблюдение прав предпринимателей» (26 октября 2016 года, г. Москва).



концептуальных документов (имеются в виду документы в области ТБ). В частности, речь идет о разработанной в 2006 г. Минтрансом России Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России (далее – Концепция). Нужно заметить, что ее реальным итогом стала разработка и принятие уже упоминавшегося Федерального закона «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ.

Однако в этой связи следует заметить, что, если в названной Концепции термин «государственно-частное партнерство» в контексте обеспечения транспортной безопасности упоминается шесть раз, в том числе и в качестве одного из **основных принципов** государственной политики обеспечения транспортной безопасности (*максимальное использование в рыночных условиях возможностей государственно-частного партнерства*), то в указанном базовом федеральном законе в сфере ТБ термин «государственно-частное партнерство» отсутствует.

Представляется, что пришло время, когда целесообразно рассмотреть возможность внесения в названный закон поправок, позволяющих интегрировать институт ГЧП в сферу обеспечения транспортной безопасности.

Несмотря на относительно недавнее принятие в нашей стране закона о государственно-частном партнерстве, на настоящий момент отсутствует общепринятое определение ГЧП (в юридической и экономической литературе таких определений насчитываются десятки).

Аналогичная ситуация сложилась и относительно определений законодательного характера. Несмотря на наличие на федеральном уровне такого определения, в законодательных актах субъектов Российской Федерации и сейчас можно встретить несколько нетождественных дефиниций. Однако большинство из них не в полной мере адекватно отражают правовую природу ГЧП и специфику, позволяющую отличить указанное партнерство от других видов взаимодействия публичного и частного секторов.

Представляется вполне возможным систематизировать ГЧП по соответствующим отраслям: транспорт, культура, здравоохранение, образование, природопользование и т.д. Каждая отрасль обладает собственной спецификой взаимодействия государства и частного сектора. Думается, что ГЧП-проекты в области транспортной без-

опасности также могут быть самостоятельной отраслью.

На наш взгляд, **ГЧП в сфере транспортной безопасности – это разновидность социально-экономического взаимодействия государства и бизнеса, направленного на обеспечение транспортной безопасности, в процессе реализации которого консолидируются активы (ресурсы) государственного и частного партнеров, при обязательном условии сбалансированности распределении рисков сторон и доминировании общественного (или публичного) интереса.**

Необходимо акцентировать внимание на том весьма важном обстоятельстве, что Российская Федерация одной из первых сформулировала базовые политические подходы к существующим актуальным задачам укрепления антитеррористического государственно-частного партнерства, ориентируясь, прежде всего, на международные задачи. Известно, что в 2006 г. Россией, в рамках председательства в «Группе восьми», была выдвинута инициатива антитеррористического партнерства государств и бизнеса, ее рамочный политический документ – «Стратегия партнерства государств и бизнеса противодействию терроризму» – был согласован в «Восьмерке», с большой группой крупных частных компаний, российских и зарубежных, и в ноябре 2006 г. принят на Глобальном форуме в Москве.

В качестве наглядного примера антитеррористического государственно-частного партнерства в сфере транспортной безопасности можно привести международные учения, которые проводились в сентябре 2008 г. на площадке Волгоградского НПЗ в рамках программы государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. В ходе учений отрабатывалось взаимодействие специальных служб Российской Федерации, Казахстана, Таджикистана, Узбекистана и служб безопасности «ЛУКОЙЛа»².

Говоря о подобных антитеррористических учениях в сфере воздушного транспорта (российского уровня), следует сказать об учениях, которые проводились в феврале 2016 г. и были направлены на пресечение террористического акта на объекте воздушного транспорта ОАО «Аэропорт «Туношна»» (Ярославская область). Основная цель указанных учений заключалась в совершенство-

² На базе ООО «ЛУКОЙЛ-Волгограднефтепереработка» 4 сентября 2008 г. проведена ключевая фаза международных учений «Волгоград-Антитеррор-2008». На речном причале НПЗ был симитирован вооруженный захват танкера и персонала наливного терминала с последующей операцией по освобождению заложников, нейтрализации условных террористов и ликвидации последствий «террористического акта» на захваченном объекте. [Эл. рес.] - Режим доступа: <http://portnews.ru/news/38764/>.

вании навыков межведомственной работы в ходе подготовки и проведения контртеррористической операции (в плотном взаимодействии со службой безопасности аэропорта и его персонала)³.

Следует особо подчеркнуть, что в условиях экономического кризиса (санкций западных стран и США) практическое применение Федерального закона ФЗ-16 «О транспортной безопасности» становится все более затруднительным, что объективно повышает востребованность внедрения механизмов ГЧП в область транспортной безопасности.

Следует подчеркнуть, что сферы применения механизмов ГЧП в области обеспечения транспортной безопасности в современной России, безусловно, различны (от противодействия несанкционированному проникновению на объекты транспортной инфраструктуры – те же «зацеперы», например – до борьбы с транспортным терроризмом).

Говоря о сегментах сферы транспортной безопасности, в которых потенциально могут быть использованы механизмы ГЧП, то, на наш взгляд, прежде всего следует отметить следующие:

- при реализации концессионных соглашений (одна из наиболее развитых и гибких форм ГЧП), предметом которых является строительство или реконструкция объекта транспортной инфраструктуры (согласно ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ), по наиболее распространенной схеме СУП (строительство – управление – передача) целесообразно инкорпорировать в текст соответствующего концессионного соглашения (в качестве существенных) положения об обязательной реализации мероприятий по транспортной безопасности в отношении проектируемых и строящихся объектов транспортной инфраструктуры и создания условий, при которых данные объекты на этапе ввода в эксплуатацию будут соответствовать требованиям законодательства в области транспортной безопасности;

- передача (делегирование) полномочий федеральных агентств по утверждению результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средств (ТС), а также планов обеспечения транспортной безопасности указанных объектов и средств профессиональным ассоциациям в сфере обеспечения транспортной безопасности и/или транспортным союзам. В данном случае в качестве полномочного представителя публичного партнера может

выступить Минтранс России, который на конкурсной основе в соответствии с действующим российским законодательством вправе будет заключить соответствующее соглашение о государственно-частном партнерстве;

- использование частных охранных предприятий (ЧОП) в сфере обеспечения транспортной безопасности – на основе ГЧП – представляется в настоящее время вполне реальным и актуальным. К слову, эта проблематика нашла адекватное отражение в резолюции XV Международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», состоявшейся 10–11 февраля текущего года. В этой резолюции говорилось о необходимости на правительственном уровне в ближайшее время решить вопрос о возможности аккредитации в качестве подразделения транспортной безопасности для частных охранных предприятий.

В частности, учитывая повышенное внимание, которое на нашем форуме было уделено такой серьезной социальной проблеме, какой является зацепинг (вполне подпадающий под квалификацию несанкционированного проникновения на объекты транспортной инфраструктуры и транспортных средства), следует заметить, что использование частных охранных предприятий может стать существенным фактором, способствующим снижению числа проявлений зацепинга;

- на настоящий момент в транспортном комплексе России вопросами транспортной безопасности занимаются более 100 тыс. чел., которые имеют различные квалификации. Вполне можно говорить о том, что в нашей стране сформировалась новая профессия – специалист транспортной безопасности. Сейчас актуальна проблема разработки профессионального стандарта «Специалист транспортной безопасности»⁴. Думается, что решением указанной проблемы на основе ГЧП вполне могла бы заняться саморегулируемая организация – ассоциация «Национальная транспортная безопасность», работающая в России с 2012 г.

Представляется, что сотрудники частных охранных предприятий, которые могут быть привлечены для работы в сфере обеспечения транспортной безопасности, в обязательном порядке должны проходить тщательную проверку на профессиональную пригодность, в том числе на соответствие всем требованиям разрабатываемого профессионального стандарта «Специалист транспортной безопасности».

³ В Ярославском районе прошли антитеррористические учения. 10 февраля 2016 г. [Эл. рес.]. – Режим доступа: <https://76.mvd.ru/>.

⁴ Следует заметить, что данный вид деятельности базируется на требованиях федерального законодательства.



Это только часть потенциальных направлений и сегментов в сфере обеспечения транспортной безопасности, в которых, на наш взгляд, могут быть использованы механизмы ГЧП. Безусловно, жизнь (действительность) сама подскажет другие направления и сегменты.

Таким образом, исходя из совокупности изложенного ранее, можно сделать важный вывод обобщающего плана, согласно которому на данный момент проблема интеграции института государственно-частного партнерства, механизмов и инструментария ГЧП в область обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации является весьма актуальной и своевременной. В связи с этим представляется целесообразным принятие решений на правительственном уровне о внесении соответствующих поправок не только в базовый Федеральный закон о ГЧП, в ФЗ «О концессионных соглашениях», но и в ФЗ-16 «О транспортной безопасности».

ЛИТЕРАТУРА

1. Семигин, Г.Ю. Глобализация как основная тенденция XXI века: противоречия и перспективы / Г.Ю. Семигин // Транснациональные процессы: XXI век / ИСП РАН, Нац. общ.-научн. фонд; Научная ред.: руковод. Г.Ю. Семигин. – М.: Современная экономика и право, 2004.

2. Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ. Пункт 10 ст. 1 (с изменениями и дополнениями от: 23 июля 2008 г., 19 июля 2009 г., 29 июня 2010 г., 7 февраля, 18 июля 2011 г., 23 июля 2013 г., 3 февраля 2014 г., 29 июня, 13 июля 2015 г.). – URL: <http://base.garant.ru/12151931/>.

3. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/.

4. Соболев, В.А. Сотрудничество структур и институтов гражданского общества в борьбе с терроризмом / В.А. Соболев // Право и безопасность. – 2010. – № 2(35). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://dpr.ru/pravo/pravo_31_17.htm.

5. Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ.

6. «Об утверждении перечня работ, связанных с обеспечением транспортной безопасно-

сти», распоряжение Правительства РФ от 5 ноября 2009 г. № 1653-р.

7. «Об утверждении Порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности», приказ Минтранса России от 31 июля 2014 г. № 212.

8. «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности», приказ Минтранса России от 8 сентября 2014 г. № 243.

The main directions of implementation of public-private partnerships in the field of transport security in modern Russia

N.V. Nikolaeva, assistant to the Chairman of Committee of Council of the Federation FS RF on defense and security; Moscow

e-mail: tishkova_l_f@inbox.ru

The article is devoted to the problem of transport security. The substantiation that a public-private partnership is the most flexible and effective tool, able to ensure the security of transport infrastructure objects and vehicles against acts of unlawful interference.

Keywords: *transport security, public-private partnerships, legislation, socio-economic cooperation, counterterrorism.*

References:

1. Semigin G.Y. Globalization is the main trend of the XXI century: contradictions and prospects. *Transnational processes: the XXI century*. ISP, NAT. Ls scientific. Fund. Moscow. Modern Economics and law. 2004.

2. Federal law «On transport security» dated February 9, 2007 No. 16-FZ. Paragraph 10 of article 1 (with amendments and supplements as of: July 23, 2008 July 19, 2009, June 29, 2010, February 7, July 18, 2011, July 23, 2013, February 3, 2014, June 29, July 13, 2015). Available at: <http://base.garant.ru/12151931/>.

3. Federal law «On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation» dated July 13, 2015 No. 224-FZ. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/.

4. Soboлев V.A. Cooperation structures and institutions of civil society in the fight against terrorism. *Law and security*. 2010. No. 2(35). Available at: http://dpr.ru/pravo/pravo_31_17.htm.

5. Federal law «On transport security» dated February 9, 2007 № 16-FZ.

6. Government decree of the Russian Federation of 5 November 2009 No. 1653-R. *On approval of list of works connected with maintenance of transport safety.*

7. The order of Ministry of transport of Russia dated 31 July 2014 No. 212. *On approval of Procedure for preparation of forces of ensuring transport safety.*

8. The order of Ministry of transport of Russia from September, 8th, 2014 No. 243. *On approval of the model additional professional programs in the field of training of forces of ensuring transport safety.*