

УНИВЕРСИТЕТ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ТРАНСПОРТНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ

Сборник материалов
круглого стола
(Москва, 22 ноября 2018 г.)

Москва • 2019

УДК 343.16:343.346
ББК 67.721-91+67.408.134
П80

Рецензенты:

Т.В. Ашиткова, ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук;

В.В. Меркурьев, заведующий отделом научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере национальной безопасности, международных отношений и противодействия экстремизму НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

О.С. Опенышев, заместитель Московского межрегионального транспортного прокурора.

П80 **Прокурорский надзор за исполнением законодательства о транспортной безопасности:** сб. материалов круглого стола (Москва, 22 ноября 2018 г.) / под общ. ред. Т.А. Дикановой; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2019. – 143 с.

В сборник включены доклады и выступления участников круглого стола на тему «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о транспортной безопасности», проведенного в Университете прокуратуры Российской Федерации 22 ноября 2018 г. В работе научного собрания приняли участие представители Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Антитеррористического центра государств – участников СНГ, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Университета прокуратуры Российской Федерации, Ространснадзора, Минтранса России, МВД России, СК России и других государственных органов, транспортные прокуроры, преподаватели транспортных вузов.

Для работников прокуратуры, научных и педагогических работников, докторантов, аспирантов, магистрантов и студентов, интересующихся проблемами организации и деятельности российской прокуратуры в сфере обеспечения транспортной безопасности.

УДК 343.16:343.346
ББК 67.721-91+67.408.134

© Университет прокуратуры
Российской Федерации, 2019

Введение

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» прокурорский надзор за исполнением законов о транспортной безопасности является одним из приоритетных направлений работы транспортных прокуратур. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» определяет эту безопасность как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (далее – АНВ), под которыми понимается 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. Обеспечение транспортной безопасности настолько актуальный вопрос, что регламентируется не только национальным, но и международным законодательством.

Значимость прокурорского надзора на рассматриваемом направлении определяется рядом факторов, прежде всего, той ролью, которая отводится транспорту в развитии российского общества и его экономики; планами освоения Арктики, реализацией положений Морской доктрины Российской Федерации, развитием транспортных коридоров, обеспечением транспортной связности страны, что является необходимой составляющей обеспечения национальной безопасности. Без обеспечения транспортной безопасности эти задачи и планы не могут быть реализованы. Нельзя не учитывать и повышенную общественную опасность последствий АНВ в деятельность транспорта: гибель людей, грузов, транспортных средств и коммуникаций, вред экологии, особенно в связи с массовыми перевозками опасных грузов; повышенную вероятность совершения террористических актов именно на транспорте. Нужно отметить и сложность законодательства о транспортной безопасности, его

многоуровневость (международные соглашения, рекомендуемая практика, законодательство Евразийского экономического союза и СНГ, национальное законодательство), регламентацию целого ряда этапов деятельности – от присвоения категорий опасности, утверждения оценки уязвимости объектов транспорта до реализации планов обеспечения транспортной безопасности. В законодательство о транспортной безопасности в последние годы внесены существенные изменения, проводится реформа контрольно-надзорной деятельности, которая затронула и сферу транспортной безопасности, что нужно учитывать в практике прокурорского надзора. Вместе с тем остается нерешенным ряд проблем, включая существенные несоответствия национального законодательства международным конвенциям о транспортной безопасности, к которым Россия присоединилась, серьезные недостатки в системе контроля. В последние годы появились новые угрозы для транспортной безопасности, например использование дронов в целях незаконного вмешательства в деятельность транспорта, киберугрозы и т.д. Необходимо реагировать на них, в том числе и используя средства прокурорского надзора.

Следует отметить, что в 2018 г. в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 были внесены дополнения. Внимание транспортных прокуроров было обращено на необходимость надзора за исполнением законов организациями, осуществляющими образовательную деятельность в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации, работников железнодорожного и водного транспорта. Многочисленные нарушения закона в деятельности этих организаций отрицательно влияют на обеспечение транспортной безопасности.

Транспортные прокуроры, осуществляя надзор за исполнением законов о транспортной безопасности, взаимодействуют с многочисленными органами и организациями, также заинтересованными в обеспечении законности в рассматриваемой сфере. Создаются межведомственные рабочие группы, вырабатываются меры повышения эффективности противодействия

АНВ в деятельность транспорта. Важное значение имеет обмен опытом прокурорского надзора.

Учитывая изложенное, Университетом прокуратуры Российской Федерации было запланировано проведение круглого стола на тему «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о транспортной безопасности», который был проведен 22 ноября 2018 г.

В работе круглого стола приняли участие помощник первого заместителя председателя Комитета по транспорту и строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители Антитеррористического центра государств – участников Содружества Независимых Государств, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, транспортных агентств, транспортные прокуроры, представители науки, в том числе сотрудники отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспорте НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации – организаторы данного мероприятия.

Сборник материалов круглого стола включает доклады и выступления участников. Эти материалы могут быть использованы в работе по совершенствованию законодательства о транспортной безопасности, для повышения квалификации прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов о транспортной безопасности, в процессе обучения студентов транспортных и юридических вузов.

Список сокращений

Закон о транспортной безопасности – Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Закон о противодействии терроризму – Федеральный закон от 06.03.2016 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

ВК РФ – Воздушный кодекс Российской Федерации.

КВВТ РФ – Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

КТМ РФ – Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации.

АНВ – акты незаконного вмешательства.

БПЛА – беспилотные летательные аппараты.

ВВП – внутренние водные пути.

ВВТ – внутренний водный транспорт.

ВС – воздушное судно.

ЕАЭС – Евразийский экономический союз.

ЕЭК ООН – Европейская экономическая комиссия ООН.

ИКАО – Международная организация гражданской авиации.

ИМО – Международная морская организация.

Минтранс России – Министерство транспорта Российской Федерации.

ММТП – Московская межрегиональная транспортная прокуратура.

МТО – международные террористические организации.

Объекты УТО – объекты, уязвимые в террористическом отношении.

ОТИ – объекты транспортной инфраструктуры.

Росавиация – Федеральное агентство воздушного транспорта.

Росжелдор – Федеральное агентство железнодорожного транспорта.

Росморречфлот – Федеральное агентство морского и речного транспорта.

Ространснадзор – Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

СВУ – самодельные взрывные устройства.

СМП – Северный морской путь.

СОБР – специальный отряд быстрого реагирования.

СОТБ – силы обеспечения транспортной безопасности.

ТБ – транспортная безопасность.

ТС – транспортное средство.

ТСК – технические средства контроля.

ФГП ВО ЖДТ России – федеральное государственное предприятие «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации».

I. ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В.П. Ковальский,

и.о. заместителя начальника управления
по надзору за исполнением законов
на транспорте и в таможенной сфере
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о транспортной безопасности

В соответствии с п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» к числу приоритетных направлений надзора на транспорте отнесен надзор за исполнением законов о транспортной безопасности.

В связи с этим с целью обеспечения надлежащего уровня законности в сфере безопасности на объектах транспорта транспортными прокурорами организовано взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления и транспортными организациями, созданы и функционируют межведомственные рабочие группы, практикуются выезды сотрудников прокуратуры, органов внутренних дел на транспорте и контролирующих органов для совместных проверочных мероприятий. Транспортные прокуроры участвуют в работе антитеррористических комиссий субъектов Российской Федерации. На системной основе проводятся проверки исполнения законодательства о транспортной безопасности. По итогам мероприятий принимаются необходимые меры реагирования, направленные на повышение уровня антитеррористической защищенности объектов транспортного комплекса.

С целью активизации надзорной деятельности в транспортные прокуратуры направляются информационные письма и методические материалы.

Анализ состояния законности в рассматриваемой сфере показывает, что предприятия транспорта и уполномоченные органы власти принимают меры, направленные на повышение эффективности мероприятий по охране транспортного комплекса, его оснащению необходимыми средствами защиты. Вместе с тем результаты надзорной деятельности свидетельствуют о том, что до настоящего времени не на всех объектах транспорта обеспечен надлежащий уровень безопасности.

В ходе проверок исполнения требований Закона о транспортной безопасности в деятельности субъектов транспортной инфраструктуры транспортными прокурорами выявлены факты непроведения или несвоевременного проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, некачественной разработки и неполной реализации планов обеспечения ТБ.

Рядом субъектов транспортной инфраструктуры не были организованы проверки сотрудников на предмет их соответствия установленным законом требованиям. Специальная подготовка охранных подразделений проводилась не в полном объеме. Частные охранные организации осуществляют только охрану имущества юридических лиц, не имеют возможности пресечения АНВ и защиты жизни и здоровья пассажиров.

Отмечены факты отсутствия на объектах транспорта подразделений ТБ, а также групп быстрого реагирования, ненадлежащего оснащения транспортных объектов инженерно-техническими средствами защиты (периметровое ограждение, контрольно-пропускные пункты и пункты управления обеспечением ТБ, досмотровое оборудование, видеонаблюдение, видеомониторинг), в том числе препятствующими проникновению посторонних лиц на территорию объектов, использования несертифицированных технических средств охраны. Зачастую на предприятиях транспорта отсутствуют необходимые организационно-распорядительные документы, не обеспечена аккредитация подразделений и аттестация сил обеспечения ТБ; обо-

рудование, обеспечивающее безопасность в аэропортах, не сертифицировано.

Выявлены нарушения, связанные с необеспечением или ненадлежащим обеспечением безопасности объектов транспортной инфраструктуры, в работе подразделений ведомственной охраны. Есть случаи несоответствия предъявляемым требованиям пропускного и внутриобъектового режима.

Проверки с использованием тест-предметов и тест-объектов показывают, что субъекты транспортной инфраструктуры не принимают своевременных мер по пресечению проноса на транспортные объекты запрещенных предметов.

Анализ выявленных нарушений позволяет прийти к выводу, что причины нарушения требований Закона о транспортной безопасности заключаются в низкой исполнительской дисциплине, недостаточном финансировании и в несвоевременном принятии нормативных правовых актов.

При проведении транспортными прокурорами и Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверок вскрываются нарушения и недостатки в деятельности органов внутренних дел. Так, подразделения МВД России не в полном объеме выполняют возложенные КоАП РФ функции по пресечению правонарушений в рассматриваемой области, не всегда принимаются меры по предупреждению и пресечению противоправных действий на объектах транспорта. Должностные лица органов внутренних дел допускают нарушения при выдаче заключений о допуске лиц к работам, непосредственно связанным с обеспечением ТБ.

Результаты проверок исполнения законов Ространснадзором и его территориальными управлениями свидетельствуют о неполноте принимаемых ими мер реагирования. Так, вопрос об ответственности виновных лиц ставился не во всех случаях, когда это требовалось. Причины и условия, способствующие нарушениям законодательства, не выявлялись. Меры, направленные на их пресечение, своевременно не принимались, реальное устранение нарушений требований ТБ не контролировалось.

Более того, при установлении массовых фактов допуска неаттестованных лиц к обеспечению транспортной безопасности требования по пресечению данных нарушений и привлече-

ние к административной ответственности по ст. 11.15² КоАП РФ носили единичный характер.

Не предъявлялись и требования по понуждению к обязательной сертификации средств обеспечения транспортной безопасности субъектам транспортной инфраструктуры.

Лишь в единичных случаях рассматривался вопрос о привлечении к административной ответственности при выявлении Ространснадзором нарушений проведения оценки уязвимости и разработки планов обеспечения транспортной безопасности.

Допускались неверная квалификация правонарушений и выдача незаконных предписаний. Не в полном объеме использовались предусмотренные ст. 29.13 КоАП РФ полномочия по внесению представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений в рассматриваемой сфере.

В деятельности федеральных агентств, оказывающих услуги в сфере транспортной безопасности, выявлены факты утверждения оценок уязвимости без учета возможных угроз совершения АНВ. Отсутствовали описания дополнительных мер, подлежащих включению в систему обеспечения ТБ на объекте транспорта.

Прокуроры выявляли факты утверждения планов безопасности транспортных объектов, в которых отсутствовали минимально необходимые требования по защите этих объектов, этапы и сроки реализации плана, сведения о группах быстрого реагирования на АНВ.

Допускалось утверждение планов, в которых задачи подразделений ТБ сводились лишь к охране имущества субъекта транспортной инфраструктуры и организации пропускного и внутриобъектового режима без исполнения обязанности по защите объектов от АНВ.

Не принимались меры к аккредитованным организациям при ненадлежащем выполнении ими своих обязанностей.

Прокурорский надзор обеспечил активизацию контрольно-надзорной деятельности и упорядочение работы по оказанию государственных услуг в сфере ТБ. Пресечены факты утверждения не соответствующих требованиям ТБ документов. У

специализированных организаций, ненадлежащим образом, осуществлявших оценку уязвимости, аннулированы свидетельства об аккредитации. Улучшилась работа органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на объектах транспорта и пресечению нарушений требований ТБ. Субъекты транспортной инфраструктуры стали уделять особое внимание прохождению аттестации силами обеспечения ТБ, работе групп быстрого реагирования, ведомственной охране, проведению мероприятий по реализации планов безопасности, установке требуемого периметрового ограждения, досмотрового оборудования, систем видеонаблюдения.

С учетом особой государственной важности вопросов обеспечения защиты объектов транспорта прокурорский надзор за исполнением законов о транспортной безопасности должен и впредь оставаться основным приоритетным направлением надзора.

Только совместными усилиями предприятий транспорта, контролирующих и правоохранительных органов можно добиться устранения нарушений закона, принятия мер, направленных на надлежащую защищенность объектов транспорта.

В.П. Бабий,
Благовещенский транспортный
прокурор Восточно-Сибирской
транспортной прокуратуры

Вопросы исполнения законодательства о транспортной безопасности

Благовещенской транспортной прокуратурой в соответствии с заданием Генеральной прокуратуры Российской Федерации проверки исполнения законодательства в сфере обеспечения ТБ проводятся на системной основе каждое полугодие. В прокуратуре ведутся реестры ОТИ и ТС. Надзор охватывает все этапы исполнения Закона о транспортной безопасности – от

присвоения категорий, утверждения оценки уязвимости до полной реализации планов обеспечения ТБ.

В результате обращения транспортных прокуроров в суды многие транспортные объекты оборудованы системами видеонаблюдения и приборами для обнаружения запрещенных к обороту предметов (рамками металлодетекторов), системы подключены к пультам центрального наблюдения органов внутренних дел.

После принятия мер прокурорского реагирования транспортные организации устраняли нарушения, связанные с необеспечением подготовки, обучения, аттестации и допуска к работе лиц, ответственных за предупреждение АНВ, в частности к работе допускались лица, имевшие ограничения по допуску.

В 2017 г. выявлено 1004 нарушения (в 2016 – 805), внесено 130 представлений (84), возбуждено 19 дел об административных правонарушениях (10), в суды направлено 46 исков (24).

Рост нарушений связан в том числе с изменениями в законодательстве.

В связи с новыми требованиями по ТБ возросло число категоризированных ОТИ и ТС. Если в 2015 г. было 798 ОТИ и 1469 ТС, то в начале 2018 г. соответственно: 867 и 2000.

Анализ практики показывает, что наиболее характерные для нашего региона нарушения: непрохождение подготовки, обучения и аттестации СОТБ, что вызвано отсутствием аттестующих образовательных учреждений в территориальной доступности от наших мест. Обучение СОТБ вынуждены проходить в Москве и Санкт-Петербурге. Только недавно прошли необходимую аккредитацию такие учебные заведения, как Иркутский филиал Московского университета гражданской авиации, Амурский и Забайкальский институты железнодорожного транспорта.

Транспортные прокуроры будут проверять исполнение законов аттестующими организациями.

Нужно отметить территориальную удаленность государственных органов, проводящих категоризацию, утверждаю-

щих оценку уязвимости и планы обеспечения ТБ (Росавиация, Росжелдор, Росморречфлот).

Документы по ТБ имеют ограниченный доступ, их пере-сылка занимает определенное время. Нередко, такие документы возвращаются на исправление недостатков и доработку. Соответственно, нарушаются установленные законом сроки рассмотрения указанных документов.

На поднадзорной территории категорировано 867 ОТИ и 2000 ТС, проведена оценка уязвимости 861 ОТИ и 1956 ТС, реализуются планы обеспечения ТБ: по ОТИ – менее половины от категорированных (всего – 336), по ТС – немногим более 50% от общего числа категорированных (от 1308).

Нужно отметить несовершенство и конкуренцию норм воздушного законодательства и законодательства о транспортной безопасности. Так, Закон о транспортной безопасности предусматривает возможность для обеспечения защиты объектов от АНВ выбирать между ведомственной охраной и иными аккредитованными для этой цели юридическими лицами (п. 7.1 ст. 1).

Однако согласно п. 6 ст. 84 Воздушного кодекса Российской Федерации, п. 4 постановления Правительства Российской Федерации от 01.02.2011 № 42 «Об утверждении правил охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры») в целях обеспечения авиационной безопасности границы (периметры) поднадзорных аэропортов подлежат охране исключительно силами ведомственной охраны Минтранса России (ВОХР Минтранса России).

Фактически до настоящего времени 23 из 47 аэропортов не привлекали ВОХР Минтранса России, охраняя свои границы как собственными службами авиационной безопасности, так и подразделениями Росгвардии, которые выполняют, таким образом, не свойственные им функции.

Следует отметить и отсутствие в нашем регионе аккредитованных Росавиацией организаций, уполномоченных охранять аэропорты. При этом судебными решениями по искам транспортных прокуроров практически все аэропорты понуждены обеспечить охрану в установленном порядке (силами ВОХР Минтранса России). Большая часть судебных решений находит-

ся на принудительном исполнении, отдельным аэропортам суды представили отсрочки. Реально исполнено одно решение суда.

Полагаем, что приведение норм воздушного законодательства в соответствие с положениями законодательства о транспортной безопасности способствовало бы укреплению законности и созданию конкуренции на рынке охранных услуг.

Ю.В. Гавриловский,
заместитель начальника отдела
по надзору за исполнением законов
на транспорте Уральской
транспортной прокуратуры

**О нарушениях законодательства при осуществлении
профессиональной подготовки работников филиалов ФГП
«Ведомственная охрана железнодорожного транспорта
Российской Федерации»**

В соответствии с внесенными в июле 2018 г. изменениями в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере», возлагающими на транспортных прокуроров полномочия по осуществлению надзора за исполнением законов в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации, работников железнодорожного и водного транспорта, Уральской транспортной прокуратурой значительное внимание уделялось выполнению этой работы.

Прокурорские проверки вскрыли грубые нарушения ст. 12¹ Закона о транспортной безопасности», ч. 14 ст. 12, ст. 85¹ Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», приказа Минтранса России от 08.09.2014 № 243 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности».

Установлено, что утвержденные генеральным директором ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» (ФГП ВО ЖДТ России) в 2015 и 2017 гг. программы дополнительного образования в форме повышения квалификации по направлению «Транспортная безопасность» не соответствовали типовым программам. Как следствие, повышение квалификации более 1200 слушателей в двух учебных центрах (филиалах на Свердловской и Южно-Уральской железных дорогах) по данным программам проведено с нарушением модульного принципа построения учебного плана.

В программы не были включены основные дисциплины («Устройства, предметы и вещества, в отношении которых установлен запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности ОТИ и (или) ТС или ее часть»; «Силы обеспечения транспортной безопасности»; «Планирование мер по обеспечению транспортной безопасности ОТИ и (или) ТС»; «Реализация мер по обеспечению транспортной безопасности ОТИ и (или) ТС»; «Информационное обеспечение транспортной безопасности»; «Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности, ответственность за нарушение требований в области транспортной безопасности, установленных в области обеспечения транспортной безопасности порядков и правил»; «Оценка состояния защищенности ОТИ и (или) ТС и соответствия реализуемых мер угрозам совершения АНВ»). С другой стороны, программы содержали дисциплины, не имеющие отношения к направлению «Транспортная безопасность» (например: «Охрана труда», «Служебное собаководство», «Организация кадровой работы и проч.»). Учитывая отсутствие в указанных программах необходимых дисциплин, руководителями филиалов ФГП ВО ЖДТ России на Южно-Уральской и Свердловской железных дорогах неправомерно готовились и единолично утверждались локальные программы повышения квалификации по направлению «Транспортная безопасность». Более того, в образовательные программы не включалась тренажерная подготовка обучаемых лиц.

Выездные проверки в филиалах ФГП ВО ЖДТ России на Южно-Уральской и Свердловской железных дорогах показали фактическое отсутствие в учебных центрах тренажеров (рамок для досмотра и проч.) для проведения практических занятий по программам повышения квалификации по направлению «Транспортная безопасность».

В дальнейшем около 300 работников филиалов были аттестованы в порядке, предусмотренном ст. 12¹ Закона о транспортной безопасности, и в настоящее время выполняют свои трудовые функции в СОТБ на объектах ОАО «РЖД».

При этом контрольно-надзорные мероприятия в отношении организаций, в том числе задействованных в проведении чемпионата мира по футболу в 2018 г., показывали отсутствие согласованных и слаженных действий служб, включая подразделения ведомственной охраны железнодорожного транспорта (группы быстрого реагирования), призванные обеспечивать антитеррористическую защищенность и охрану общественного порядка на объектах транспортной инфраструктуры, в том числе при обнаружении бесхозных предметов и вещей.

Сотрудниками ведомственной охраны зачастую нарушался порядок досмотровых мероприятий в отношении лиц, следующих в зоны ТБ, и проносимых ими вещей. С высокой долей вероятности надо констатировать, что указанные недостатки и упущения могли стать следствием некачественного обучения лиц, привлекаемых в качестве СОБР, по дополнительным профессиональным программам.

По инициативе Уральской транспортной прокуратуры Генеральной прокуратурой Российской Федерации организованы проверки в восьми филиалах на Дальневосточной, Красноярской и других железных дорогах, по итогам которых установлено, что на основании указанных программ неправомерно прошли обучение более 4 тыс. работников ведомственной охраны. Кроме этого, к освоению программы по направлению «Транспортная безопасность» незаконно допущено свыше 80 работников (а всего по России – более 1200 работников) ведомственной охраны на Свердловской железной дороге, не имеющих среднего профессионального и (или) высшего обра-

зования, в дальнейшем прошедших аттестацию в соответствии со ст. 12¹ Закона о транспортной безопасности. В суды направлено более 100 исковых заявлений о признании удостоверений о повышении квалификации и свидетельств об аттестации данных работников недействительными. По постановлению Уральской транспортной прокуратуры ФГП ВО ЖДТ России от 23.10.2018 эти работники привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 11.15² КоАП РФ с назначением штрафа в размере 50 тыс. руб.

Результатом прокурорской проверки стало утверждение генеральным директором ФГП ВО ЖДТ России 18 октября 2018 г. новых программ дополнительного образования в форме повышения квалификации, соответствующих требованиям Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также приказа Минтранса России от 08.09.2014 № 243. Во исполнение договора, заключенного в ноябре 2018 г. филиалом на Свердловской железной дороге, ожидается поставка в учебный центр тренажеров по транспортной безопасности. Необходимо переобучение работников ведомственной охраны ФГП ВО ЖДТ России на основании образовательных программ, приведенных в соответствие с требованиями закона.

И.А. Герасимов,
Московско-Рязанский
транспортный прокурор

**Организация надзора за исполнением
законодательства в сфере обеспечения
транспортной безопасности при подготовке
и проведении чемпионата мира по футболу в 2018 г.**

Московская межрегиональная транспортная прокуратура (ММТП) с июля 2016 г. в рамках своей компетенции участвовала в подготовительных мероприятиях по проведению в Российской Федерации международных спортивных форумов –

Кубка конфедерации FIFA 2017 и Чемпионата мира по футболу FIFA 2018.

Проведение крупномасштабных спортивных мероприятий требовало обеспечения безопасности ОТИ и ТС. В связи с этим прокуратурой систематически совместно с коллегами из ФСБ, транспортной полиции, Ространснадзора, представителями ОАО «РЖД» и операторами аэропортов проводились совместные совещания, учебные мероприятия. Был налажен взаимный обмен информацией. На заседаниях межведомственной рабочей группы происходил обмен опытом, разбор имеющихся проблем, выработка путей их решения.

В рамках подготовки к проведению в России чемпионата мира по футболу в ММТП был утвержден план проверочных мероприятий на первое полугодие 2018 г., с коллегами из правоохранительных органов продолжены учебно-профилактические мероприятия по проносу на объекты транспорта муляжей самодельных взрывных устройств (СВУ), определены задачи для субъектов транспорта и правоохранительных органов по устранению недостатков.

Проверками охвачены не только включенные в список объектов чемпионата мира железнодорожные вокзалы и аэропорты Московского транспортного узла, но и объекты транспорта по маршруту пути следования болельщиков и участников чемпионата, гостиницы и хостелы.

ММТП неоднократно обращала внимание субъектов железнодорожного транспорта на необходимость выполнения мероприятий по обеспечению ТБ на объектах, задействованных в проведении чемпионата мира по футболу, до начала его проведения.

Как показал анализ, не все запланированные мероприятия по обеспечению безопасности на объектах транспорта были реализованы. Так, несмотря на вступление в силу с 1 июля 2017 г. Требований по обеспечению транспортной безопасности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.04.2017 № 495, выделение денежных средств на проведение дополнительной оценки уязвимости для значительной части объектов запланировано только на конец II квартала

2018 г. По некоторым вокзалам г. Москвы с большим опозданием были проведены конкурсы на право заключения договора на привлечение аккредитованных подразделений ТБ. Не все инженерно-технические средства обеспечения ТБ получили соответствующие сертификаты; в ряде случаев они находились в нерабочем состоянии, при этом дополнительный резерв на период проведения чемпионата мира не был предусмотрен.

Согласно информации Московской региональной дирекции железнодорожных вокзалов – Дирекции железнодорожных вокзалов – филиала ОАО «РЖД», надлежащее проведение сертификации в установленные сроки не обеспечено ввиду отсутствия на рынке услуг достаточного количества аккредитованных испытательных лабораторий. Аналогичная ситуация сложилась в аэропортовых комплексах Московского авиаузла: интроскопы и станционные металлодетекторы не имели сертификатов или срок их действия истек.

Таким образом, повсеместно на объектах транспорта использовались не сертифицированные инженерно-технические средства для досмотровых мероприятий.

К сожалению, должного внимания указанной проблеме не уделялось Ространснадзором. Проводимые проверки не оказывали существенного влияния на обеспечение защищенности объектов. Меры инспекторского реагирования с целью понуждения к устранению нарушений по фактам допуска неаттестованных СОТБ к проведению досмотровых мероприятий, использования несертифицированных технических средств охраны и в отсутствие подразделений ТБ принимались лишь в единичных случаях.

Отдельное беспокойство вызывало техническое состояние и антитеррористическая защищенность объектов гидротехнических сооружений, расположенных в Московском регионе.

В ходе проверки ФГБУ «Канала имени Москвы» транспортной прокуратурой выявлены грубые нарушения требований КВВТ РФ, Закона о транспортной безопасности. Установлено, что в эксплуатации учреждения находятся 35 объектов транспортной инфраструктуры, включающих комплексы судходных гидротехнических сооружений и плотин, из которых 15 относятся к I и II категории безопасности.

На указанных сооружениях в 2014 г. утверждены планы обеспечения ТБ. Несмотря на истечение четырех лет, комплексы гидротехнических сооружений – Белоомут, Рыбинский шлюз, гидроузлы № 3, Карамышевский и Перервинский – не оснащены инженерно-техническими средствами обеспечения ТБ, планы обеспечения ТБ не реализованы. Более того, проверка антитеррористической защищенности Карамышевского гидроузла (включающего шлюз, плотину, заградительные ворота и гидроэлектростанцию) показала, что периметр сооружения не огорожен непрерывным забором, отсутствуют видеокамеры и охранная сигнализация.

Охрана гидросооружений осуществляется силами ФГУП «Управление ведомственной охраны Минтранса России» без боевого оружия, в нарушение требований Закона о транспортной безопасности, но в соответствии с необоснованно утвержденными планами обеспечения ТБ, которые предусматривают охрану всех 15 сооружений I и II категории на основании соответствующих договоров сотрудниками без оружия, что недопустимо. Так, 21 февраля 2018 г. сотрудниками СКРООТС УФСБ России по г. Москве и Московской области осуществлен беспрепятственный пронос тест-предмета на Карамышевском гидроузле ФГБУ «Канал имени Москвы», охраняемом работниками указанного предприятия ведомственной охраны.

Пронос макета СВУ и проход тест-объекта на объекты транспорта зафиксированы также на вокзальных комплексах г. Москвы и в аэропортах Московского авиаузла. При этом, несмотря на 15 случаев проноса тест-предметов в аэропорту Шереметьево за 2016–2017 гг., охрана всего периметра контролируемой зоны аэропорта ведется лишь двумя сотрудниками ФГУП «Управление ведомственной охраны Минтранса России».

Один из первостепенных вопросов – обеспечение объектов железнодорожного транспорта подразделениями ТБ, прошедшими соответствующую подготовку и аттестацию. Как ни парадоксально, законодатель, предусмотрев Законом о транспортной безопасности соответствующие подразделения, необходимость прохождения ими медицинского освидетельствования, обучения и аттестации, а также их обязанности, профес-

сию по ТБ не включил в Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих.

Еще один пробел: порядком подготовки работников, обеспечивающих ТБ, предусмотрено в среднем 80 часов учебного времени, что не отвечает реальным потребностям. Например, для подготовки частных охранников программа рассчитана на 240 часов (то есть в три раза больше). Более того, внесенные в январе 2018 г. Минтрансом России изменения¹ в Требования к знаниям, умениям и навыкам сил обеспечения транспортной безопасности, утвержденные приказом Минтранса России от 21.08.2014 № 231, сделали нецелесообразной проведенную в 2017 г. ОАО «Российские железные дороги» аттестацию более 300 работников, ответственных за обеспечение ТБ.

Необоснованно не нашли поддержки у МВД России предложения организаций, выполняющих работы или оказывающих услуги по обеспечению ТБ, по внесению дополнений в приказ МВД России от 21.12.2015 № 1203 «О порядке выдачи органами внутренних дел Российской Федерации заключения о возможности (заключения о невозможности) допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности». Так, положениями ч. 3 и 8 ст. 12¹ Закона о транспортной безопасности проверку соответствия знаний, умений, навыков сил обеспечения ТБ, личностных (психофизиологических) качеств, уровня физической подготовки осуществляют органы, аттестующие организации на основании публичного договора, заключенного с субъектом транспортной инфраструктуры, подразделениями транспортной безопасности, иными организациями, индивидуальными предпринимателями. Вместе с тем право на получение заключения указанным приказом МВД России предоставлено только субъекту транспортной инфраструктуры или Росжелдору, что существенно увеличивает время его получения и последующую аттестацию работника.

¹ Приказ Минтранса России от 04.09.2017 № 354 (рег. в Минюсте России 09.01.2018 № 49551).

В декабре 2017 г. внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации № 686 «Об определении участков автомобильных дорог, железнодорожных и внутренних водных путей, вертодромов, посадочных площадок, а также иных обеспечивающих функционирование транспортного комплекса зданий, сооружений, устройств и оборудования, являющихся объектами транспортной инфраструктуры». Согласно новой редакции производственные здания и сооружения, предназначенные для технического обслуживания и отстоя пассажирских вагонов локомотивной тяги, моторвагонного железнодорожного подвижного состава и локомотивов, входящие в состав вагонных, моторвагонных и локомотивных депо, исключены из объектов транспортной инфраструктуры. Это влечет за собой проведение субъектом дополнительной оценки уязвимости станций и подготовку нового плана обеспечения ТБ, что требует значительных финансовых затрат; сводит на «нет» ранее проведенную работу.

До настоящего времени для различных категорий ОТИ и ТС не определены функциональные характеристики технических средств и устройств, используемых для обеспечения ТБ. Законодателем не учтены такие современные угрозы, как электромагнитный терроризм, применение беспилотных летательных аппаратов, эффект толпы и паника.

ММТП ориентирует субъекты ТБ на необходимость неукоснительного обеспечения защищенности объектов транспорта от АНВ, принимает весь комплекс мер прокурорского реагирования. Одновременно осуществляется постоянный контроль за реальным устранением нарушений законодательства в данной сфере. Вопросы исполнения законов в сфере обеспечения ТБ остаются приоритетными в работе прокуратуры.

В.С. Китаев,
начальник отдела по надзору
за исполнением законов,
процессуальной и оперативно-
розыскной деятельностью
Северо-Западной транспортной
прокуратуры (с дислокацией
в г. Ярославле)

**Из опыта прокурорской практики
Северо-Западной транспортной прокуратуры
по надзору за исполнением законов
о транспортной безопасности**

Президентом Российской Федерации поставлены задачи по формированию в стране высокоэффективного транспортно-го комплекса, обеспечивающего безопасное обслуживание пассажиров. И поскольку существуют угрозы АНВ в деятельность транспортного комплекса, важно их предупреждать и предотвращать. В связи с этим транспортным прокурорам необходимо на высоком уровне обеспечить координацию деятельности контролирующих и правоохранительных органов.

В целом субъекты транспортной инфраструктуры стремятся выполнить комплекс мер по обеспечению ТБ. В то же время возникают трудности, связанные, как с пониманием смысла, заложенного в правовых нормах, так и с недостаточной урегулированностью ряда вопросов в части практической реализации законодательства в области ТБ. В связи с этим Северо-Западной транспортной прокуратурой не только принимаются меры прокурорского реагирования, но и одновременно осуществляется разъяснительная работа, проводятся семинарские занятия, направляются информационные письма.

При исполнении надзорных полномочий необходимо исходить из того, что транспортная безопасность понимается как: 1) часть национальной безопасности; 2) состояние защищенности от всех внутренних и внешних угроз; 3) состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры от террори-

стических актов и экстремистской деятельности; 4) один из элементов обеспечения экономической безопасности.

От эффективного взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, вынесения проблемных вопросов на обсуждение антитеррористических комиссий зависит обеспечение должного финансирования обеспечения безопасности на объектах воздушного и водного транспорта.

В результате совместных усилий органов прокуратуры, правоохранительных и контролирующих органов, а также при конструктивном подходе организаций транспорта к устранению выявляемых нарушений, АНВ в деятельность транспортных объектов не допущено.

Принимаемые прокуратурой меры должны быть направлены на исполнение требований закона в части обеспечения защищенности объектов транспорта и их бесперебойного функционирования.

По результатам прокурорских проверок исполнения Закона о транспортной безопасности в 2018 г. обучено более 1700 работников организаций транспорта, проведена аттестация более 700 лиц, в качестве подразделений ТБ аккредитовано два предприятия воздушного транспорта, инженерно-техническими средствами обеспечения ТБ оснащено более 40 объектов транспорта, проведена дополнительная оценка уязвимости более 100 объектов.

Прокурорами выявлены многочисленные факты непроведения дополнительных оценок уязвимости объектов транспортной инфраструктуры. Такие нарушения наиболее распространены на железнодорожном транспорте, что обусловлено недостаточным финансированием и пассивным отношением организаций к выполнению обязанностей по обеспечению ТБ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2018 № 886 утверждены Требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта.

В Северо-Западном регионе проведено категорирование 4083 объектов транспортной инфраструктуры, при этом оценка уязвимости проведена только по 2415 объектам, а дополнительная оценка уязвимости – лишь по 135 объектам. Аналогичная ситуация складывается с проведением оценки уязвимости транспортных средств.

Выявлены несвоевременная и некачественная подготовка планов обеспечения ТБ, невыполнение всех мероприятий, ими предусмотренных. Планы перерабатываются иногда более десяти раз; из-за отсутствия финансовых средств на реализацию планов в них намеренно допускаются одни и те же ошибки и нарушения. Так, проверкой исполнения законодательства о транспортной безопасности на железнодорожном вокзале Сыктывкар Республики Коми установлено, что план транспортной безопасности этого вокзала восемь раз возвращался субъекту транспортной инфраструктуры на доработку (причины: не определены этапы и сроки реализации мероприятий, не внесены сведения о лицах, ответственных за обеспечение ТБ, и порядке прохода, проезда лиц, транспортных средств в зону ТБ). Зачастую в планах не учитываются границы зоны ТБ, не предусматриваются меры по предотвращению несанкционированного доступа лиц в эти зоны. Содержание планов не соответствует их приложениям, порядок реализации запланированных мероприятий не устанавливается.

Не разрабатывались или несвоевременно разрабатывались планы обеспечения ТБ организациями, оказывающими услуги на водном транспорте, в отношении эксплуатируемых ими объектов и транспортных средств.

Собственники объектов воздушного транспорта несвоевременно обновляли программы авиационной безопасности. Так, при проверке аэропорта федерального значения Нарьян-Мар, установлено, что его эксплуатация осуществляется по устаревшей, не отвечающей требованиям законодательства программе обеспечения авиационной безопасности (новая программа трижды возвращалась из подразделения Росавиации ввиду недостатков).

В целях понуждения субъектов транспортной инфраструктуры исполнить требования закона прокуратурой направляются иски в суды. В 2018 г. было более 500 исков.

Ненадлежащее планирование мероприятий по обеспечению ТБ негативно отражается на организации охраны объектов и осуществлении пропускного и внутриобъектового режимов. Наиболее типичные нарушения в этой сфере: отсутствие инженерно-технических средств обеспечения ТБ или их неработоспособность; отсутствие отдельного поста видеонаблюдения с дежурным оператором; непроведение обязательной сертификации технических средств.

После внесения представления прокуратуры в организацию, эксплуатирующую объекты морского транспорта, на контрольно-пропускных пунктах оборудованы помещения для досмотра физических лиц, обеспечена аудиозапись в целях документирования действий СОТБ, проведена закупка дополнительных средств досмотра.

Прокурорами выявлены нарушения законодательства при выдаче субъектами транспортной инфраструктуры пропусков физическим и юридическим лицам. Пропуска выдавались без согласования с органами ФСБ и полиции; автотранспортные средства пропускались на транспортные объекты без досмотра. Для устранения нарушений прокуратурой вносятся представления; виновные лица, допустившие нарушения, привлекаются к административной ответственности.

Фактор, негативно сказывающийся на состоянии защищенности объектов транспорта – недостаточное количество аккредитованных подразделений ТБ.

Значительная часть объектов транспорта охраняется подразделениями ведомственной охраны Минтранса России, подразделениями войск Национальной гвардии Российской Федерации (на основании договоров), обеспечивающими прибытие группы быстрого реагирования при срабатывании кнопки тревожной сигнализации, частными охранными предприятиями.

В представлении Северо-Западной транспортной прокуратуры отмечен факт непривлечения подразделений ТБ для охра-

ны ряда железнодорожных вокзалов. Для устранения нарушения Дирекцией железнодорожных вокзалов – филиала ОАО «РЖД» проведены конкурсные процедуры на право заключения договоров оказания услуг по обеспечению ТБ. Для защиты вокзалов от АНВ привлечены подразделения транспортной безопасности ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» и ООО «Системы Транспортной Безопасности». Периметровое ограждение объектов транспорта приведено в соответствие с требованиями законодательства, оборудовано техническими средствами, обеспечивающими защиту от несанкционированного проникновения.

В результате удовлетворения исков прокуроров приведены в соответствие с требованиями законодательства об авиационной безопасности ограждения аэропортов, при этом использованы инженерно-технические средства нового поколения. В связи с ходатайствами собственников инфраструктуры аэропортов судом неоднократно предоставлялись отсрочки по исполнению решений.

Прокуратура добилась того, что на железнодорожных вокзалах устранены недостатки в периметровом ограждении, закуплены инженерно-технические (рентгенотелевизионные (радиоскопические)) устройства для проведения досмотровых мероприятий.

Прокуроры уделяли внимание исполнению законов о профессиональной подготовке и аттестации лиц, ответственных за обеспечение ТБ. В ходе проверок установлены случаи, когда работодатели допускали к работе на должностях, связанных с обеспечением ТБ, лиц, не имеющих соответствующей подготовки, не аттестованных в установленном порядке, в том числе к работе с инженерно-техническими средствами обеспечения ТБ. Например, на вокзалах к работе с видеокамерами были допущены лица, не прошедшие соответствующего обучения, не подготовленные к распознаванию предметов и веществ, запрещенных к проносу на объект, обеспечению взаимодействия с заинтересованными подразделениями при выявлении факторов, свидетельствующих о возможной угрозе совершения АНВ.

Только в 2018 г. прокурорами направлено в суды более 80 исковых заявлений об обязанности провести необходимое обучение и аттестацию работников.

Пристальное внимание надлежит уделять проверкам исполнения законодательства при обучении и повышении квалификации специалистов в области ТБ образовательными организациями. Такое обучение проводится поверхностно и формально. Программы курсов повышения квалификации, разрабатываемые образовательными организациями, не соответствуют предъявляемым требованиям. К примеру, проверкой, проведенной в филиале ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации на Северной железной дороге», установлено, что программой курса повышения квалификации по теме «Транспортная безопасность», разработанной директором этого филиала, не предусмотрено прохождение тренажерной подготовки обучаемых лиц. Содержание занятий не соответствует приказу Минтранса России от 08.09.2014 № 243 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности». Несмотря на то что названным приказом Минтранса предусмотрено 24 часа практических занятий, программой установлено лишь пять часов. Аналогичные нарушения допущены при разработке еще трех программ курсов повышения квалификации, утвержденных директором названного филиала.

В связи с выявленными нарушениями закона Северо-Западной транспортной прокуратурой директору филиала внесено представление, по результатам рассмотрения которого программы переработаны, нарушения устранены, образовательный процесс приведен в соответствие с предъявляемыми требованиями.

Вместе с тем в условиях сохраняющихся угроз АНВ в деятельность транспорта необходимо проверять в подразделениях органов внутренних дел на транспорте исполнение требований Закона о транспортной безопасности в части наличия технических и других возможностей предупреждения АНВ. Прокурор

проверяет исполнение субъектами административно-юрисдикционной деятельности функций по возбуждению административных дел по ст. 11.15¹, 11.15² КоАП РФ.

Важно также обеспечить координацию деятельности контролирующих и правоохранительных органов, разъяснять законодательство о ТБ работникам транспорта и контролирующих органов, участвовать в проведении соответствующих занятий и семинаров, вести комплексные обследования объектов транспорта с правоохранительными и контролирующими органами с использованием тест-предметов (муляжей оружия, взрывных устройств), владеть информацией о ситуации с обеспечением ТБ и организовать учет наиболее уязвимых мест в обеспечении безопасности.

За десять месяцев 2018 г. прокурорами выявлено свыше 2400 нарушений законодательства о ТБ, для их устранения внесено более 200 представлений и принесено более 100 протестов на незаконные правовые акты, по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено более 80 лиц.

Транспортным прокурорам необходимо регулярно проводить мониторинг законодательства о ТБ, мерами прокурорского реагирования добиваться реального устранения нарушений, привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

Проверяя исполнение законодательства о ТБ, нельзя оставлять без внимания обеспечение антитеррористической защищенности поднадзорных объектов образования, здравоохранения и культуры, то есть мест массового пребывания граждан.

А.А. Наливайко,
Волгоградский транспортный
прокурор

**Специфика организации надзора за исполнением
законодательства о транспортной безопасности
в условиях подготовки к спортивным
мероприятиям международного уровня**

Надзор за исполнением законодательства о ТБ – приоритетное направление работы прокуратуры. С учетом требований организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Южной транспортной прокуратуры эта работа строится на системной основе и ведется непрерывно.

Нельзя не учитывать, что из-за массовости и интенсивности движения, доступности посещения аэропортов, вокзалов, угроза совершения АНВ в деятельности именно таких объектов возрастает.

В Волгоградской области подход к организации надзора на рассматриваемом направлении полностью изменен и пересмотрен после трагических событий 2013 г., когда в преддверии Нового года в результате теракта на железнодорожном вокзале в Волгограде погибло 18 человек, пострадало более 40.

В 2017–2018 гг. обеспечению антитеррористической защищенности и ТБ уделено особое внимание, что было обусловлено активной фазой подготовки объектов транспорта к проведению матчей чемпионата мира по футболу 2018 г. на территории Волгограда. К таким объектам относятся прежде всего аэропорт и железнодорожный вокзал Волгограда.

В первом полугодии 2018 г. прокуратурой проведено координационное совещание, на котором руководителями правоохранительных органов на транспорте отмечена необходимость принятия дополнительных мер безопасности, усиления оперативных позиций, тесного взаимодействия по вопросам противодействия терроризму с территориальными правоохранитель-

ными органами, взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов с субъектами транспортной деятельности при координирующей роли прокурора.

Были увеличены объемы финансирования мероприятий по обеспечению ТБ, поднят уровень готовности СОТБ. На объектах транспорта активнее стали использоваться технические средства контроля пассажиров и багажа, средства видеонаблюдения. На вокзале построены и введены в эксплуатацию два выносных павильона входного контроля с соответствующим досмотровым оборудованием. Полностью заменена система видеонаблюдения и другие инженерно-технические системы обеспечения безопасности.

Вступление в силу с 1 июля 2018 г. постановления Правительства Российской Федерации от 26.04.2017 № 495 потребовало проведения дополнительной оценки уязвимости и переработки планов обеспечения ТБ. Требования были весьма своевременными, в их основу положена многолетняя практика работы контрольно-надзорных и правоохранительных органов.

Проведение совместных проверок с органами ФСБ России, транспортной полиции, Ространснадзора значительно повысило эффективность предупреждения АНВ на объектах транспорта. К примеру, в ходе одной из таких проверок на ст. Волгоград-1 установлено, что доступ работников почты и почтовых отправлений в зону ТБ вокзала осуществляется без прохождения контроля. По данному факту приняты меры прокурорского реагирования, результатом которых явилась согласованная технология безопасного доступа. Выявленные угрозы послужили основанием для корректировки оценки уязвимости объекта.

Пресечены факты неэффективного использования приобретенного ОАО «РЖД» досмотрового рентгенотелевизионного оборудования, ненадлежащей подготовки сотрудников ОАО «РЖД», непосредственно связанных с обеспечением ТБ, непрохождения ими соответствующих обучения и аттестации.

По всем нарушениям приняты меры реагирования. В подразделениях ТБ работники обучены, аттестованы, проведены

дополнительные оценки уязвимости. Принятые меры способствовали исключению фактов нарушения общественного порядка и обеспечению стабильной и бесперебойной работы транспортного комплекса.

С серьезными проблемами пришлось столкнуться при решении задач по приведению деятельности международного аэропорта Волгоград в соответствие с требованиями законодательства о ТБ. Аэропорт функционировал при отсутствии сертификата авиационной безопасности 13 месяцев. И только тесное взаимодействие и своевременные меры реагирования позволили добиться устранения нарушений, препятствующих получению аэропортом сертификата.

На протяжении восьми лет оставался не решенным вопрос по оснащению периметра аэропорта техническими средствами охраны. Для решения этого вопроса были задействованы как руководство региона, так и правоохранительные органы. Волгоградская транспортная прокуратура провела проверки с участием работников аппарата Южной транспортной прокуратуры. В результате денежные средства были изысканы и выделены. После рассмотрения актов прокурорского реагирования оператором аэропорта было осуществлено софинансирование этих работ, разработана проектная документация, проведена государственная экспертиза. К началу чемпионата мира по футболу периметр аэропорта был оборудован современным программным комплексом охраны, включающим в себя датчики движения и вибрации, камеры видеонаблюдения, надежные серверы для длительного хранения видеозаписей. В период подготовки и проведения международных спортивных соревнований безопасная и бесперебойная работа транспортного комплекса Волгоградского транспортного региона была обеспечена. При этом особое внимание уделялось ключевым объектам.

В зоне ответственности Волгоградской транспортной прокуратуры всего 512 объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного, водного и воздушного транспорта и транспортных средств. Из них 63% (323 объекта) прошли оценку уязвимости. И лишь 17% объектов имеют утвержденные планы обеспечения ТБ.

Основную часть объектов, не имеющих оценок уязвимости, планов обеспечения ТБ составляют объекты железнодорожного транспорта. Работа, направленная на приведение всех объектов транспорта в соответствие с требованиями законодательства о ТБ, ведется на постоянной основе.

Всего в ходе надзорной проверки выявлено более 100 нарушений закона, в целях устранения которых внесено свыше 30 актов прокурорского реагирования, виновные должностные лица привлечены к различным видам ответственности. Одна из самых эффективных мер, позволяющих добиться реального устранения нарушений закона, – исковое понуждение.

Системная работа проводится прокуратурой и на объектах водного транспорта, особенно задействованных в перевозках пассажиров. Проверки показали, что субъекты транспортной инфраструктуры, органы местного самоуправления, владеющие причальными сооружениями, уделяют недостаточное внимание вопросам обеспечения ТБ, что связано с низкой рентабельностью бизнеса по перевозке пассажиров, сезонным характером работы речного транспорта и недооценкой рисков совершения АНВ.

По результатам одной из проверок установлено, что эксплуатируемые причалы на Центральной набережной г. Волгограда после реконструкции в 2017 г. не были категорированы, оценка их уязвимости не проведена, планы обеспечения ТБ не разработаны, меры по обеспечению безопасности пассажиров ВВТ не принимались. После вмешательства прокуратуры администрации Волгограда приняты меры к устранению нарушений.

А.А. Неговора,
заместитель Приволжского
транспортного прокурора

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о транспортной безопасности в Приволжском регионе

Надзор за исполнением законодательства о транспортной безопасности – приоритетное направление деятельности Приволжской транспортной прокуратуры на протяжении последних лет. Это обусловлено не только проведением в 2016 г. Кубка конфедераций, а в 2018 г. чемпионата мира по футболу, но в первую очередь тем, что на объектах транспорта должна быть обеспечена стопроцентная защита жизни и здоровья граждан.

На территории Приволжского транспортного региона расположено 1300 объектов инфраструктуры железнодорожного, внутреннего водного и воздушного транспорта. Планы обеспечения ТБ утверждены только по 95 из них.

До 2016 г. практически ни по одному железнодорожному вокзалу не были утверждены планы обеспечения ТБ, отсутствовали подразделения транспортной безопасности и технические средства ее обеспечения, пригородные вокзалы не были внесены в реестры категорированных объектов, и по ним не была проведена оценка уязвимости. В 2016 г. Приволжская транспортная прокуратура внесла президенту ОАО «РЖД» два представления об устранении нарушений Закона о транспортной безопасности. По результатам их рассмотрения планы ТБ утверждены на 27 железнодорожных вокзалах из 52, пригородные вокзалы внесены в реестр категорированных объектов, по 38 из них утверждена оценка уязвимости. Дирекциям пассажирских обустройств и региональным дирекциям железнодорожных вокзалов выделено более 170 млн руб. на проведение оценки уязвимости, на обучение работников, ответственных за обеспечение транспортной безопасности, а также на оснащение вокзалов необходимым оборудованием. Ограничен доступ на объекты транспорта посторонних лиц, созданы досмотровые службы, разработаны необходимые организационные документы, ряд

вокзалов получил досмотровое оборудование. Лица, виновные в невыполнении требований транспортной безопасности, привлечены к ответственности и некоторые из них уже не работают на транспорте.

В отношении юридического лица – ОАО «РЖД», а также подразделений ТБ и организаций, проводивших дополнительную оценку уязвимости, возбуждены дела об административных правонарушениях по ст. 11.15¹ КоАП РФ (нарушение законодательства о транспортной безопасности), ст. 11.15² КоАП РФ (нарушение порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности и оценки уязвимости, в том числе дополнительной).

В 2018 г. по вновь выявленным нарушениям законодательства о ТБ генеральному директору ОАО «РЖД» внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено. ОАО «РЖД» разработаны планы-графики устранения нарушений, региональными дирекциями – аналогичные подекадные планы-графики. Исполнение требований прокуроров контролировалось в режиме онлайн, в том числе на еженедельных совещаниях с использованием видеоконференцсвязи. По 475 объектам организовано проведение дополнительной оценки уязвимости, по 470 из них результаты оценки утверждены Росжелдором. Заключены договоры, обеспечивающие привлечение подразделений транспортной безопасности к защите объектов транспорта.

Осуществлялись проверки исполнения законов в специализированных организациях. Было установлено, что двумя организациями превышен установленный месячный срок при проведении оценки уязвимости шести вокзалов и 44 станций. В связи с этим Приволжской транспортной прокуратурой в отношении виновных лиц возбуждены дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 11.15² КоАП РФ. Виновные привлечены к ответственности в виде штрафа в размере 50 тыс. и 75 тыс. руб.

Прокуратурой проведена проверка исполнения законов в подразделениях ТБ на двух вокзалах, выявлены факты досмотра пассажиров неуполномоченными на то работниками и с ис-

пользованием технических средств, не имеющих соответствующих сертификатов. Виновные привлечены к административной ответственности по ст. 11.15¹ КоАП РФ – в виде штрафов.

Проблемный вопрос – отсутствие досмотра при выходе пассажиров с объектов транспорта. Прокуратура предложила ввести такой досмотр. По требованию Приволжской транспортной прокуратуры он был организован в городах – участниках чемпионата мира по футболу.

Прокурорские проверки показали: только 20% всего установленного на объектах транспорта оборудования имеет сертификаты соответствия. Проблема получения сертификатов заключается в том, что оборудование, выпущенное до 2017 г., не соответствует требованиям, подлежит замене, для чего необходимо серьезное финансирование. ОАО «РЖД» не уделяет соответствующего внимания этому вопросу. Прокуроры должны добиваться изменения такой ситуации.

Решения проблем обеспечения законности в сфере ТБ выработывались на коллегиях и межведомственных совещаниях, в том числе с участием руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации Приволжского транспортного региона (прокуратур республик Мордовия и Татарстан, Пензенской области), на коллегии при полномочном представителе Президента Приволжского федерального округа, на совещаниях в Министерстве транспорта Российской Федерации, на заседаниях межведомственных рабочих групп с участием территориальных органов полиции и представителей управлений ФСБ России в субъектах Приволжского транспортного региона, представителей центрального аппарата Росжелдора, Центра транспортной безопасности Самарского государственного университета путей сообщения.

В настоящее время перед структурными подразделениями Горьковской и Куйбышевской железных дорог – филиалов ОАО «РЖД» стоит задача разработать приложения № 15 и 16 к планам обеспечения ТБ, предусматривающим порядок дейст-

вия подразделений ТБ и уполномоченных органов в случае АНВ. Ранее разработка этих документов законодательством не предусматривалась.

В целях исключения некачественной разработки планов обеспечения безопасности объектов железнодорожного транспорта и их неоднократного направления на рассмотрение в Росжелдор по предварительной информации к концу 2018 г. специальными рабочими группами будут разработаны типовые планы обеспечения ТБ на основании планов объектов инфраструктуры, расположенных на территории Горьковской железной дороги.

Приволжская транспортная прокуратура отводит важную роль профилактике правонарушений. Один из способов профилактики – наблюдение за объектами транспорта с использованием АПК «Безопасный город». По инициативе Приволжской транспортной прокуратуры к данной системе уже подключено 5% видеокамер, установленных на объектах транспорта. В ряде регионов к АПК «Безопасный город» подключены линейные отделы транспортной полиции, однако их сотрудникам с рабочих мест не видны территории, прилегающие к объектам транспорта. Указанный недостаток будет устранен.

В целях обеспечения ТБ, защиты жизни и здоровья пассажиров должен проводиться досмотр не только людей, но и грузов, в том числе грузовых вагонов. Транспортные прокуроры неоднократно поднимали тему применения оборудования для бесконтактного досмотра вагонов. Конечно, это дорогостоящее оборудование, но цель оправдывает средства. Внедрение таких комплексов позволит получить замкнутый цикл досмотра.

По итогам заседания межведомственной рабочей группы Приволжской транспортной прокуратуры директору Центра транспортной безопасности Самарского государственного университета путей сообщений было поручено проработать вопрос об использовании ОАО «РЖД» имеющихся технических средств для выявления запрещенных предметов в грузовых вагонах.

В.В. Титов,

заместитель начальника отдела
по надзору за исполнением законов
на транспорте и в таможенных
органах Восточно-Сибирской
транспортной прокуратуры

О практике надзора Восточно-Сибирской транспортной прокуратуры за исполнением законов о транспортной безопасности

В условиях возросшей террористической угрозы существенно повышается значение прокурорского надзора за исполнением законодательства, обеспечивающего антитеррористическую защищенность объектов транспорта.

Несмотря на то что Закон о транспортной безопасности действует более десяти лет, работы по категорированию и оценке уязвимости в отношении многих ОТИ и ТС не завершены, в результате значительное число планов обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС не разработано, соответственно, их реализация не ведется.

Анализ поступающих из Росавиации, Росжелдора и Росморречфлота сведений показывает, что на поднадзорной территории категорировано 892 ОТИ и 1795 ТС, проведена оценка уязвимости 714 ОТИ и 1598 ТС, планы обеспечения ТБ реализуются только по 512 объектам и 1298 ТС.

Как свидетельствует практика, на поднадзорной территории, наиболее характерными нарушениями обязательных требований в области транспортной безопасности являются:

– **отсутствие категорий у эксплуатируемых ОТИ и ТС** (ООО СК «Золотой меридиан», ООО «Терминал ВЛРП», ИП Глотов Н.В. и др.), а также сертифицированных технических средств в нарушение новых Правил обязательной сертификации технических средств (аэропорт Благовещенск);

– **несоблюдение сроков проведения оценки уязвимости и порядка реализации, а также хранения** (обеспечения огра-

ниченного доступа) **планов** обеспечения ТБ (ООО «ТЗК Иркутск», Иркутский авиазавод, станции Танхой, Выдрино, вокзалы Таксимо, Новая Чара);

– **непрохождение аттестации** на воздушном транспорте (аэропорты Улан-Удэ, Братск, Бодайбо, Киренск, авиакомпания «Якутия»), на железных дорогах (станции Выдрино, Дивизионная), в организациях водного транспорта (ПАО «Восточно-Сибирское речное пароходство», ООО «Амур-флот», ООО «Ленатурфлот», АО «Морской порт Тикси», Братский речной порт);

– **неправомерный допуск к работе:** отсутствие заключения органов внутренних дел о допуске лиц к работе, связанной с обеспечением ТБ (ООО «Алексеевская РЭБ флота», ООО «СК «Витим-Лес»); непрохождение обязательного медицинского осмотра лицами, ответственными за обеспечение ТБ (ГКУ «Бурятрегионавтодор»);

– **отступления от порядка охраны и необеспечение защиты ОТИ и ТС силами подразделений транспортной безопасности** (ООО «Байкальская Виза», ПАО «Восточно-Сибирское речное пароходство», «Аэронавигация Восточной Сибири», Восточно-Сибирская дирекция инфраструктуры ОАО «РЖД»).

Кроме того, на станциях Забайкальской железной дороги Шимановск, Белогорск, Завитая, Буряя, в железнодорожных тоннелях на станциях Темная и Артеушка, на вокзале Иркутск-Сортировочный Восточно-Сибирской железной дороги установлены факты нарушений пропускного режима, недостаточного освещения охранных постов и укомплектованности средствами досмотра, отсутствия видеокамер, несоответствия помещений установленным требованиям и др.

У работников станций Байкальск, Слюдянка, Кая, Военный Городок отсутствовали пропуска установленной формы для обеспечения пропускного и внутриобъектового режимов. Количество видеокамер на ОТИ не соответствовало планам их оснащения техническими устройствами. Отсутствие назначенного ответственного лица выявлено на туристическом поезде

Иркутск – Байкал в период летнего сезона и массовых отпусков.

На железнодорожном транспорте всего категорировано 748 ОТИ и 1616 ТС, однако планы обеспечения ТБ реализуются только по 228 ОТИ и 1016 ТС.

По отдельным ОТИ вообще не получены данные из Росжелдора, подлежат ли они категорированию (восемь вокзалов от станции Чуна до станции Усть-Илимск, здание моторвагонного депо Вихоревка).

На водном транспорте не проведена дополнительная оценка уязвимости, хотя это предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2016 № 678, в 16 организациях – в отношении двух ОТИ и 123 ТС, большая часть из которых (74 судна) осуществляет перевозки и эксплуатируется при перевозках прежде всего социально значимых грузов.

В связи с новыми требованиями к авиации общего назначения (постановление Правительства Российской Федерации от 23.05.2017 № 611), а также обновлением парка воздушных судов, категорированы не все самолеты авиакомпаний «ИрАэро», «ПАНХ», «Байкальская авиационная компания», «Инсайт», Иркутского авиационного завода, вертолеты авиакомпаний «Ангара», «Аэросервис», «Бурятские авиалинии», «Баргузин».

После изменения (снижения) категорий аэропортов Мама, Нижнеудинск, Ербогачен, Чара их операторами не обеспечено проведение дополнительной оценки уязвимости и представление результатов на утверждение в Росавиацию.

До настоящего времени не привлекли силы ведомственной охраны Минтранса России либо подразделения, аккредитованные в области ТБ, для охраны границ (периметров) аэродромов международных аэропорты Иркутск, Братск, Улан-Удэ, Чита, а также ряд аэропортов местных воздушных линий.

Три аэродрома: Иркутск-2 (Восточный), Братск, Киренск – эксплуатировались без сертификатов по авиационной безопасности. Это было вызвано в том числе длительностью процедур согласования необходимых для сертификации документов в

управлении Ространснадзора в Сибирском федеральном округе. После внесенного в адрес руководителя управления представления допущенные нарушения устранены.

Транспортные прокуроры активно используют полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.15¹ КоАП РФ (неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности). При этом прокуроры ориентированы на недопущение случаев подмены функций органов Ространснадзора, дачи оценок полноте и эффективности мероприятий в сфере контроля (надзора).

Для устранения нарушений субъектами транспортной инфраструктуры сроков проведения оценки уязвимости ОТИ, для разработки и утверждения плана обеспечения ТБ применяется такая форма реагирования, как направление в суд искового заявления. Контролируется своевременное и реальное исполнение судебных решений.

В целях полноты надзорных мероприятий транспортным прокурорам необходимо продолжить поддерживать в актуальном состоянии реестры ОТИ и ТС с отражением сроков реализации требований по ТБ. Надзор следует вести на системной основе на всех этапах – от направления субъектами сведений для присвоения категорий, утверждения оценки уязвимости до полной реализации планов обеспечения транспортной безопасности.

Приведенные примеры из прокурорской практики могут быть учтены при осуществлении иных контрольно-надзорных мероприятий на данном направлении, а также в рамках координационного и межведомственного взаимодействия правоохранительных органов.

С.В. Борисов,
ведущий научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Прокурорский надзор – важнейшая гарантия обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспортного комплекса

В настоящее время научным сообществом отмечается постоянное увеличение количества вооруженных конфликтов и локальных войн, процветание международного терроризма и насильственных экстремистских проявлений, возможности демографического взрыва и глобальной миграции, а также прогрессирующий во всем мире рост количества социальных, экономических, техногенных и экологических угроз разного уровня. Существующие ныне методы, формы и способы использования компетентных органов, сил и средств системы обеспечения национальной безопасности в основном направлены на решение задач борьбы с новыми вызовами и угрозами, главным образом в режиме ликвидации их последствий¹.

В связи с совершением ряда резонансных терактов на транспорте принято специальное законодательство, направленное на обеспечение безопасности объектов транспортного комплекса в России². Значимость обеспечения антитеррористической безопасности на объектах транспорта связана с большой

¹ См.: *Жигун Е.Л.* О некоторых особенностях международного терроризма и угрозах для России // Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности: сб. материалов / под общ. ред. О.С. Капинус; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018. С. 288–289; *Кочубей М.А. и др.* Профилактика терроризма и экстремизма в молодежной среде. СПб.: ООО «Издательство Русь», 2018. С. 9–10; *Эксперты* Совета Безопасности России обсудили научные подходы к противодействию угрозам возникновения социальной напряженности и конфликтных ситуаций на почве межнациональных отношений. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2372/> (дата обращения: 26.11.2018).

² См.: Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и др.

протяженностью дорог и магистралей, объемами перевозок пассажиров и грузов, международных перевозок и др.

Следует отметить, что законодателями была усилена ответственность за нарушение порядка и правил, установленных в области обеспечения транспортной безопасности (ТБ). Так, КоАП РФ дополнен ст. 11.15¹ и 11.15², Уголовный кодекс Российской Федерации – ст. 263.1 и создана комплексная система обеспечения безопасности населения на транспорте¹. Также в соответствии с новыми законодательными требованиями об обеспечении ТБ теряют свою значимость положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Сняты ограничения в области контроля за соблюдением требований законодательства об антитеррористической защищенности объектов. Статья 11¹ Закона о транспортной безопасности предоставляет право проводить проверки хозяйствующих субъектов в случае выявления нарушений требований по обеспечению ТБ.

Положительно и то, что работа по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере противодействия терроризму продолжается, в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство внесен ряд изменений и дополнений, направленных на ужесточение уголовной ответственности за вербовку в террористические организации и за «телефонный терроризм»².

Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые меры, уполномоченным органам не удастся в полной мере избежать терак-

¹ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31.03.2010 № 403.

² См.: Федеральные законы от 29.12.2017 № 445-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования мер противодействия терроризму» и от 31.12.2017 № 501-ФЗ «О внесении изменений в статьи 205 и 207 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Транспорт – это основной объект посягательств «телефонного терроризма» (ст. 207 УК РФ): в 2017 г. было выявлено 81 преступление, раскрыто 44, в 2016 г. – соответственно 91 и 45 (данные стат. формы 1-ЕГС).

тов на транспорте. В их числе теракты: на борту авиалайнера компании «Когалымавиа» в октябре 2015 г.¹, в метрополитене Санкт-Петербурга в апреле 2017 г.², на железной дороге по маршруту Москва – Санкт-Петербург по пути следования поезда «Сапсан» в июле 2017 г.³

Эксперты предлагают ряд новых подходов к совершенствованию системы обеспечения безопасности на транспорте. При этом некоторые авторы указывают на неэффективность этой системы, ее формализм, невозможность реального воплощения предусмотренных для обеспечения безопасности мер, необходимость значительных материальных затрат для бизнеса при отсутствии государственного финансирования и др.⁴

По мнению С.Н. Дмитриева, проблемы обеспечения ТБ необходимо решать в рамках федеральных законов «О безопасности», «О противодействии терроризму», «О Федеральной службе безопасности», «О полиции» и др.⁵, поскольку противодействие терроризму, включая его предупреждение, выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению терактов, должно быть исключительной сферой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом персонал транспортных предприятий должен обеспечивать безопасность движе-

¹ Взрыв самолета рейса Шарм-эш-Шейх – Москва террористами, погибли 224 человека. URL: <https://ria.ru/20171031/1507592077.html> (дата обращения: 06.12.2018).

² В метро погибли 14 человек, 62 пассажира получили ранения. Мощность СВУ составила до 500 г в тротиловом эквиваленте, в качестве поражающего элемента использовались шарики из подшипника. Еще одна бомба обнаружена на станции метро «Площадь Восстания». Устройство мощностью 1 кг в тротиловом эквиваленте, замаскированное под огнетушитель, обезвредили. URL: <https://www.rbc.ru/newsraper/> (дата обращения: 06.12.2018).

³ Сход поезда произошел в результате подрыва пути: пострадали 60 человек. Избежать более серьезных последствий удалось благодаря машинисту, применившему экстренное торможение. URL: <https://classic.newsru.com/russia/14> (дата обращения: 06.12.2018).

⁴ См.: *Лобов В.* Выстоять в условиях нестабильности // Транспорт России. 2015. 19 марта. С. 1; *Полякова И.* Управление риск-менеджментом // Транспорт России. 2015. 10 мая. С. 8.

⁵ См.: *Дмитриев С.Н.* Потемкинские деревни транспортной безопасности. URL: <http://отрасли-права.рф/article/14489> (дата обращения: 06.12.2018).

ния ТС, людей и грузов, защиту окружающей среды в процессе эксплуатации ТС, надежную охрану своей собственности и, разумеется, оказывать возможное и всесторонне обоснованное содействие правоохранительным органам в профилактике терроризма¹.

С учетом разных мнений специалистов подходы к обеспечению безопасности следует разрабатывать и реализовывать, принимая во внимание ресурсные ограничения и сложившиеся реалии в стране. Так, в морских портах России не зарегистрировано ни единого теракта, но в то же время произошли десятки тысяч аварий и несчастных случаев вследствие эксплуатационных правонарушений и многочисленных дефектов производственной инфраструктуры. Да, были теракты на железнодорожном транспорте, но в сотни раз больше аварий с тяжкими последствиями здесь происходило и происходит вследствие низкого качества эксплуатации ТС и неквалифицированных действий персонала, обслуживающего пути.

Обеспечение ТБ должно учитывать особенности вида транспорта, в частности, нельзя уравнивать, гражданскую авиацию, где число жертв терроризма исчисляется сотнями, и водный транспорт.

Эксперты также отмечают значимость для повышения защищенности авиатранспортного комплекса законодательных требований к его персоналу. Особенность регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений заключается в наличии большого количества не только подзаконных актов уполномоченных государственных органов, но и локальных правил аэропорта. Правовую основу подготовки авиационного персонала составляют разноуровневые нормативные акты. Большое количество таких актов существенным образом затрудняет деятельность аэропортов, формирует предпосылки

¹ См.: *Войтенков А.И.* Перевозки опасных грузов автомобильным транспортом: обзор основных изменений в законодательстве // *Транспорт. право.* 2015. № 2; *Дмитриев С.Н.* Проблемы обеспечения транспортной безопасности портовой инфраструктуры // *Транспорт. право.* 2014. № 1. С. 2–6; *Новации в законодательстве о транспортной безопасности.* URL: <http://отрасли-права.рф/article/1455> (дата обращения: 04.12.2018) и др.

для коррупции. Необходимо, по мнению ученых, сокращать количество локальных правовых актов и одновременно работать над централизацией и унификацией норм, причем не столько путем принятия федеральных авиационных правил, сколько путем разработки и принятия объективного и всесторонне взвешенного закона об аэропортах¹.

К мерам по обеспечению авиационной безопасности относится сопровождение воздушных судов специальными сотрудниками (детективами, маршалами и т.п.), однако до настоящего времени на уровне федерального законодательства не установлен порядок сопровождения, а также не урегулированы вопросы, связанные с передачей и поступлением соответствующей информации о нарушении требований авиационной безопасности, при наличии которой необходимо организовать сопровождение воздушного судна в полете².

Одна из проблем, связанных с обеспечением безопасности объектов транспортного комплекса в современных условиях, – кибертерроризм. В частности, имеются в виду действия террористов, использующих последние достижения информационных технологий для проникновения в базы данных транспортных организаций, в базы данных пассажиров и т.д. При этом правовая система должна обеспечить защиту конфиденциальности, целостности и пригодности данных и систем от противоправного повреждения и гарантировать наказание за правонарушения в этой сфере. Специалисты предлагают меры, которые позволили бы эффективно бороться с кибертерроризмом (установление уголовной ответственности за умышленное предоставление или сбор информации и других средств для совершения кибертеррористических актов и др.)³.

¹ См.: *Ким С.Т.* О правовом статусе сотрудников аэропорта. URL: <http://отрасли-права.рф/article/1455> (дата обращения: 03.12.2018) и др.

² См.: *Ворхлик Ю.А., Молодцова Е.Ю.* Обеспечение безопасности на авиационном транспорте: проблемы стандартизации и реализации // Молодой ученый. 2016. № 6.1. С. 19–22.

³ См.: *Данильченко Э.Д.* Правовая основа противодействия правоохранительных органов кибертерроризму // Транспорт. право. 2015. № 4 и др.

Важнейшей мерой по обеспечению транспортной безопасности является применение и совершенствование технических средств контроля (ТСК), которые эффективно работают на границе, в метро, аэропортах и т.д. В частности, отмечается значимость ТСК за периметром аэропортов. Авторы указывают на эффективность ТСК, применяемых в США, Израиле и других странах, однако их внедрение в российскую практику авиационной безопасности требует больших материальных затрат¹.

Международный опыт показывает, что для терактов чаще всего используются самодельные взрывные устройства (СВУ), что объясняется простотой достижения цели, а также низкой стоимостью этих устройств. Весьма эффективны различные виды ТСК, позволяющие выявлять необходимые сведения о предметах (их количество, состав, физические и химические свойства, подлинность, наличие тайников и т.п.)².

Необходимо отметить, что использование специальных средств на пунктах пропуска позволяет с более высокой вероятностью выявлять и пресекать террористические преступления. Одним из самых распространенных мест закладки взрывчатки являются днища транспортных средств, что обусловлено техническими и конструктивными особенностями транспорта – комплекса из металла, электроники, органических и синтетических материалов.

Немаловажную роль играет и возможность быстро заложить СВУ во время стоянки за территорией объекта потенциальной атаки. Для выявления таких преступлений в России ис-

¹ См.: *Целуйко А.В.* Перспективный опыт взаимодействия ВИПК МВД России с ассоциациями охранных структур по повышению профессионального уровня их сотрудников // *Транспорт. право.* 2014. № 3 и др.

² В частности, к ним относятся досмотровая рентгеновская техника, инспекционно-досмотровые комплексы, средства нанесения и считывания специальных меток, досмотровый инструмент, технические средства подповерхностного зондирования, технические средства идентификации, химические средства идентификации, технические средства документирования, технические средства контроля носителей аудио- и видеоинформации, системы считывания и распознавания номерных знаков автотранспортных средств, технические средства для осуществления транспортного контроля, система визуального наблюдения, оптические устройства и приборы и др.

пользуется система «Кобра», по своим техническим характеристикам не уступающая иностранным аналогам. Однако специалисты считают необходимым ее модернизировать¹.

Как показывают проведенные исследования², курс на нейтрализацию угроз международного терроризма за пределами страны, недопущение проникновения участников международных террористических организаций (МТО) на территорию государства доказал свою эффективность. Вместе с тем отмечаются попытки террористов распространить тактику своей деятельности посредством использования боевиков-одиночек в сочетании с созданием так называемых спящих ячеек, объединяющих пособников террористической деятельности в региональные сетевые структуры. Отсутствие полной и достоверной информации об их количестве, социальных характеристиках не позволяет объективно оценивать масштабы и формы, исходящих от них угроз. Тем более что зачастую в качестве орудий совершения терактов используются даже обычные транспортные средства.

Вызывает опасения применение боевиками-террористами новых технологий, в частности ударных беспилотников самолетного типа³, каналы поставки которых остаются неизвестными. Ввиду доступности подобных средств ведения боевых действий, а также широкого и притом практически неконтролируемого использования беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) гражданским населением, требуется принятие оперативных мер как правового, так и технического характера, направленных на усиление контроля за производством, оптовыми и розничными поставками БПЛА и их эксплуатацией.

¹ См.: Руденок В.П., Балакирев В.В., Целуйко А.В. Техническая политика в сфере таможенного досмотра в целях обеспечения национальной безопасности // Транспорт. право. 2015. № 4.

² См.: Прокурорский надзор за исполнением законов при выявлении, расследовании и предупреждении преступлений, связанных с участием в незаконных вооруженных формированиях на территории иностранных государств: пособие / П.В. Агапов [и др.]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016; *Борьба с терроризмом: новые вызовы и угрозы: монография* / под общ. ред. В.В. Меркурьева; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М.: Проспект, 2019.

³ Примером служит атака на российскую военную базу «Хмеймим» (Сирия). По свидетельству специалистов, аналогичные аппараты могут быть применены террористами и в других странах и не только в отношении военных объектов.

Помимо этого, террористы предпринимают все более изощренные способы пополнения своей материальной базы. Например, одним из последних источников финансирования террористической деятельности стало получение доходов от игры в онлайн-казино и хищение денег через подставные интернет-магазины¹.

По мнению ученых и специалистов, указанные обстоятельства нуждаются в оперативном, глубоком анализе в процессе организации дальнейшей антитеррористической деятельности и разработки новых методов и средств борьбы с терроризмом².

Серьезным фактором продолжает оставаться вербовка молодежи в террористические организации, распространение идеологии терроризма в информационно-коммуникационных сетях³.

Обеспечение законности в сфере транспортной безопасности, противодействие терроризму и его проявлениям потребовало от прокуроров на основе анализа состояния законности систематически проводить проверки исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в пределах своей компетенции требований законодательства, в том числе о приоритетном порядке принятия профилактических мер.

¹ См.: *Россия* заявила об организации террористами ИГИЛ онлайн-казино. URL: <https://news.mail.ru/incident/32500648/?frommail=1> (дата обращения: 04.12.2018).

² См.: *Капинус О.С.* Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму и терроризму: состояние и проблемы // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2017. № 3 (59). С. 5; *Меркурьев В.В., Тисен О.Н.* Противодействие преступлениям экстремистской и террористической направленности в местах лишения свободы. III Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление»: сб.: в 8 т. Т. 1. Рязань: Акад. ФСИН России, 2017. С. 194 и др.

³ См.: *Борисов С.В., Ульянов М.В.* Информационно-аналитическая работа органов прокуратуры в сфере противодействия экстремистской деятельности в сети «Интернет» // Актуальные проблемы аналит. обеспечения функциональной деятельности прокуратуры: сб. науч. ст. / науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации, 2017. С. 23; *Меркурьев В.В., Соколов Д.А. и др.* Противодействие вербовочной деятельности международных террористических организаций на территории Российской Федерации: пособие. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017 и др.

В ходе прокурорских проверок выявляются нарушения законов, позволяющие своевременно принимать меры по устранению причин и условий, способствующих наиболее общественно опасным формам криминальных явлений. При этом рост числа выявляемых нарушений – закономерное следствие увеличения количества проверочных мероприятий.

Результаты надзорной деятельности в рассматриваемой сфере характеризуются снижением в 2017 г., в отличие от данных предыдущих отчетных периодов, количества выявленных прокурорами нарушений законов в сфере противодействия терроризму (в 2017 г. – 137 363 (–24,3%), в 2016 г. – 181 514 (+0,4%), в 2015 г. – 180 870 (+14,7%))¹.

Кроме того, внимание органов прокуратуры было сосредоточено на надзоре за исполнением законов в сфере противодействия терроризму органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, приняты меры по обеспечению достоверности статистических данных при учете преступлений террористической направленности².

Существенные нарушения продолжают выявляться прокурорами и при проведении проверок обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспорта и транспортной инфраструктуры. Наиболее распространены такие нарушения, как непроведение категорирования и оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, отсутствие в штате работников, прошедших в установленном порядке обучение и аттестацию по вопросам транспортной безопасности, неисполнение требований закона при обеспечении транспортной безопасности в отношении строящихся объектов, отсутствие утвержденных планов обеспечения транспортной безопасности³.

¹ См.: *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2017 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2018. С. 4–7, 123–129.*

² См.: Поручение заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Гриня В.Я. от 26.12.2016 № 27-22-2016/Ип13482.

³ Из 55 тыс. объектов и транспортных средств железнодорожного транспорта, прошедших процедуру категорирования, утвержденные планы обеспечения

Значимость надзора за исполнением законов о безопасности на транспорте определяется ролью транспорта в жизни страны, тяжестью последствий нарушения этих законов (человеческие жертвы, потеря транспортных средств и разрушение транспортных коммуникаций, вред природе и окружающей среде), а также распространенностью нарушений, недостатками контроля¹.

Показатели прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте также снизились². Так, в период 2015–2017 гг. соответственно выявлено нарушений – 192 633, 188 148 (–2,3%), 129 641 (–31,1%), принесено протестов – 12 801, 11 686 (–8,7%), 11 887 (+1,7%), внесено представлений – 13 939, 13 887 (–0,4%), 15 405 (+10,9%); по представлению прокурора к дисциплинарной ответственности привлечено – 14 013, 14 136 (–0,9%), 15 052 (+6,5%) лиц, предостережено – 1157, 1016 (–12,2%), 772 (–24%) лиц; в административном порядке по постановлениям прокуроров органами административной юрисдикции наказано – 10 704, 11 026 (+3%), 10 514 (–4,6%) лиц.

В органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в 2015–2017 гг. направлено – 556, 477 (–14,2%), 513 (+7,5%) постановлений прокуроров, по которым возбуждено 495, 412 (–16,8%), 456 (+10,7%) уголовных дел. Количество исков (заявлений), направленных прокурорами в суд, – 17 324, 10 410 (–39,9%), 10 342 (–0,7%). Также отмечен рост аварийности на всех видах транспорта, кроме коммерческого воздушного³.

безопасности имеют менее 4 тыс. объектов; из 4,5 тыс. транспортных средств, эксплуатируемых на воздушном транспорте, – около 300 воздушных судов.

¹ См.: *Александрова Л.И.* и др. Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности на транспорте: пособие / под ред. Т.А. Дикановой. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017.

² Снижение некоторых показателей прокурорской практики связано с изменением методики и порядка их подсчета в соответствии с инструкцией по формированию статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН (утв. приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 828).

³ См.: *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2017 год: информ.-аналит. записка* / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2018.

Вывод: прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности движения и эксплуатации транспорта, транспортной безопасности, противодействии терроризму на транспорте по-прежнему *актуален* в связи с современными вызовами и угрозами (деятельность участников МТО и активная вербовка их последователей, спящие ячейки боевиков-одиночек, кибертерроризм, старение и износ российского транспорта, проблемы с персоналом и его обучением, нарушение порядка использования воздушного пространства авиацией общего назначения и беспилотниками, массовые случаи заведомо ложных сообщений об актах терроризма, отсутствие должного контроля за использованием иностранной рабочей силы на объектах транспорта и т.д.), исполнением бюджетного законодательства, связанного с реализацией мер по модернизации транспортной системы и др.

М.В. Рубцова,
старший научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации

**Влияние системы профильного образования в России
на безопасность полетов гражданской авиации:
прокурорско-надзорный аспект**

Подготовка авиационных специалистов в учебных заведениях гражданской авиации служит важнейшим фактором для обеспечения безопасности полетов. Авиационное образование включает в себя комплекс специфических областей подготовки, таких как: авиационная техника – конструкции самолетов, вертолетов, других летательных аппаратов плюс технология производства, сборки и испытаний; силовые установки летательных аппаратов, а также технологическое обеспечение сборки, производства и испытаний; авионика – приборы, системы ориентирования и навигации, бортовое радиооборудование, бортовые вы-

числительные комплексы; прикладные науки – механика, математика, физика и т.д.¹

Качество образования сегодня становится непосредственной составляющей качества жизни – и в этом смысле гарантии качества, требуемые ENQA² и учитываемые в системах управления качеством вузов, уже позволяют подойти к решению задачи управления риском образовательных услуг.

Авиация как сфера деятельности предполагает продукцию длительного жизненного цикла, к которой относятся как производимые на авиационных заводах самолеты, так и услуги авиаперевозок, связанные с их использованием (эксплуатацией). Сегодня есть потребность в менеджерах по безопасности полетов, летной годности, авиационной безопасности и других, но важно придерживаться принципа: получение квалификации любого специалиста возможно в результате обучения в образовательной организации.

В России существует серьезная потребность в профессиональных авиационных кадрах: научных, рабочих, инженерных, технических, кадрах летного состава и диспетчерах. Качественное авиационное образование должно поэтапно справиться с этой проблемой. По результатам научных исследований ИКАО, мировая коммерческая авиация уже в течение ближайших десяти лет столкнется с проблемой нехватки более 200 тыс. пилотов и 400 тыс. квалифицированных специалистов по техническому обслуживанию. Столь же уязвимыми, вероятно, окажутся и смежные авиационные профессии: диспетчеров, менеджеров, инспекторов, техников. Обязательное условие безопасного использования воздушного пространства при реализации перевозок авиапредприятиями состоит в наличии сертифицированных систем качества. В связи с этим проблема дефицита специалистов, способных разрабатывать и внедрять системы качества, сегодня стоит весьма остро, что со всей очевидностью подтверждает анализ квалификации специалистов, реализующих

¹ См.: Кузнецов Ю.В. Проблемы и перспективы высшего авиационного образования в России // Вестн. Чувашского ун-та. 2013. № 1. С. 115.

² ENQA – Европейская ассоциация – гарантия качества высшего образования. Некоммерческая организация, осуществляющая независимый контроль учебных заведений.

управленческие дисциплины, связанные с обеспечением гарантий качества услуг авиаперевозок в авиакомпаниях в основных его аспектах – надежности и безопасности.

Одна из проблем подготовки специалистов авиатранспортных систем заключается в стандартизации процессов обучения. Это проблема как разработки российских авиационных стандартов, так и выполнения требований стандартов ИКАО, профессиональных стандартов, рекомендаций IATA (IOSA). Дефицит пилотов и их профессиональная подготовка – человеческий фактор – по-прежнему в числе наиболее важных вопросов¹.

Появление в России десятков негосударственных учебных центров не решило проблему. Частная образовательная система, к сожалению, показала невысокое качество подготовки пилотов. Ключевой недостаток негосударственных центров – в отсутствии надлежащей системы контроля, поскольку в период дефицита летного состава авиакомпании второго эшелона были готовы нанимать практически каждого желающего без должного отбора.

Расследование ряда резонансных катастроф в гражданской авиации и многочисленных происшествий в авиации общего назначения показало, что в период становления авиационных учебных центров в этой сфере происходили фальсификации, приписки, подлоги. Выяснилось, что пилоты, получившие образование в таких центрах, недоучены, летные часы просто приписывались. Проверки показали, что выдавались документы, содержащие ложные сведения о прохождении пилотами необходимого обучения, подтверждающего их квалификацию. Поэтому сегодня 90% катастроф в России связано с человеческим фактором. В связи с выявленными Росавиацией нарушениями закона были аннулированы лицензии на осуществление образовательной деятельности многих учебных центров².

¹ URL: http://www.akvobr.ru/garantii_kachestva_obrazovania_v_aviacii.html (дата обращения: 19.11.2018).

² URL: https://www.kommersant.ru/doc/3415670?from=doc_vrez (дата обращения: 15.11.2018).

Нарушения в сфере профильной подготовки пилотов выявлялись и органами прокуратуры. Как показывает прокурорская практика, качество работы учебных организаций и квалификация преподавателей, проводящих тестирование авиационного персонала, не в полной мере соответствовали Руководству по внедрению требований ИКАО к владению языком. В организациях, обеспечивающих авиационную безопасность, систематически выявлялись нарушения требований закона, связанные с наличием у персонала специальной подготовки и квалификации. В ряде случаев свидетельства выдавались без прохождения специальной наземной подготовки. К примеру, в ОАО «Костромское авиапредприятие» установлены факты осуществления деятельности по обеспечению авиационной безопасности девятью сотрудниками, не имеющими профессиональной подготовки¹.

Органы прокуратуры выявляли нарушения закона в деятельности Росавиации при осуществлении полномочий по подготовке пилотов, диспетчеров управления воздушным движением и других специалистов и выдаче им свидетельств. Ведомством не принимались меры к повышению качества обучения в государственных образовательных организациях гражданской авиации и авиационных учебных центрах. Зачастую образовательные услуги оказывались без соблюдения лицензионных требований. Всего прокурорами выявлено 43 таких учреждения, что составляет 40% от общего количества. На сегодняшний день пять из них оформили лицензии, деятельность остальных прекращена².

Имелись случаи выдачи сертификатов на право осуществления аэропортовых видов деятельности при несоблюдении соискателями сертификационных требований. Так, при обучении Ефимова Д.В. по программе переподготовки летных экипажей с ВС Ми-8Т на ВС Ми-8МТВ и присвоении квалификации «пилот» выдано соответствующее свидетельство без прохождения им наземной подготовки. Учитывая, что допуск к выполнению

¹ Докладная записка Северо-Западной транспортной прокуратуры от 20.11.2015 № 23/1-12-2015.

² См.: *Рубцова М.В.* Обеспечение транспортным прокурором законности в сфере предоставления услуг на воздушном транспорте // *Законность.* 2016. № 6. С. 14.

полетов на ВС лица, не прошедшего в полном объеме переподготовку, угрожает безопасности полетов, сыктывкарским транспортным прокурором направлено в суд исковое заявление в порядке ст. 45 ГПК РФ о признании незаконными действий ФГА-ОУ КРЦ ПАП по выдаче гр-ну Ефимову Д.В. указанного свидетельства, а также о признании этого свидетельства недействительным. Исковые требования прокурора удовлетворены. Также, при приеме авиационного персонала или переводе работника на другую должность авиационными предприятиями и организациями допускались нарушения в указанной сфере. Данные нарушения вскрыты в деятельности ОАО «Аэропорт Туноша», ОАО «Костромское авиапредприятие», ООО «Авиапредприятие «Северсталь», ООО «Арктика», ОАО «Псковавиа»¹.

Обеспечение авиационной безопасности – первичное условие нормального функционирования воздушного транспортного комплекса, в связи с чем вопросам защищенности аэроузлов, а также жизни и здоровья граждан уделяется особое внимание. Выявленные в ходе проверок контролирующих органов и прокурорских проверок нарушения свидетельствовали об отсутствии должного уровня контроля со стороны служб авиационной безопасности аэропортов, что, в свою очередь, создает предпосылки для совершения АНВ. К примеру, авиатехнику Белякову Ю.В. незаконно выдано свидетельство, подтверждающее его обучение по программе «Конструкция летательного аппарата двигателя вертолета МИ-8Т». Аналогичным образом незаконно выдано свидетельство о завершении обучения по программе «Авиационное и радиоэлектронное оборудование самолета Ан-2» авиатехнику Губину А.И. Между тем выполнение технического обслуживания авиационной техники лицами, не получившими такого права и не имеющими необходимых знаний, представляет угрозу авиационной безопасности, создает предпосылки для авиационных происшествий и инцидентов в деятельности субъектов транспортной инфраструктуры, ставит под угрозу нормальное функционирование воздушного транспортного комплекса.

¹ Докладная записка Северо-Западной транспортной прокуратуры от 20.11.2015 № 23/1-12-2015.

В связи с выявленными нарушениями карталинским транспортным прокурором Уральской транспортной прокуратуры в суд направлено 26 исковых заявлений о признании недействительными свидетельств о повышении квалификации 25 работников аэропорта г. Оренбурга, генеральному директору аэропорта внесено представление, по итогам рассмотрения которого к дисциплинарной ответственности привлечены шесть должностных лиц, в том числе руководители аэропорта. В результате рассмотрения протестов прокурора отстранен от работы авиационный персонал, которому были выданы фиктивные свидетельства о повышении квалификации. По постановлениям прокурора, вынесенным в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, органами предварительного расследования в отношении директора колледжа Б. возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 285 УК РФ. Указанные нарушения федерального законодательства свидетельствуют о существенных недостатках в деятельности образовательного учреждения и ненадлежащем контроле за подчиненными работниками со стороны соответствующих должностных лиц ФГБОУ ВПО «Московский государственный технический университет гражданской авиации», филиалом которого является колледж¹.

Развитие образовательных учреждений и организаций по подготовке и повышению квалификации авиационных специалистов предусмотрено Государственной программой Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы»². Представители Росавиации считают необходимым усовершенствование государственных образовательных стандартов и выступают против упрощенной подготовки пилотов. Между тем в ряде стран пилотов готовят в течение 18 месяцев. За это время они получают исключительно те знания, которые нужны. Они выходят на работу с более высокой квалификацией, нежели российский курсант после пяти лет обучения в училище. При нынешней дорогой и неэффек-

¹ Докладная записка Уральской транспортной прокуратуры от 20.11.2015 № 23-34-2-015.

² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 303 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы».

тивной системе подготовки проблему не решить, нужно прибегать к реформированию системы¹.

Основная причина дефицита пилотов в России – катастрофическая отсталость системы профильного образования. Материально-техническая база государственных учебных заведений давно устарела. Обучение пилотов происходит на отечественных самолетах (Як, Ан), что не позволяет выпускникам после окончания учебы сразу сесть за штурвал иностранных авиалайнеров, которые составляют 70% флота авиакомпаний. Приходится переучивать пилота с системы российских стандартов на абсолютно другую, ему еще не понятную, – отмечают эксперты.

Неповоротливая система образования, при которой будущий пилот сначала от трех до пяти лет учится за счет государства, а потом за три-шесть месяцев переучивается за счет авиакомпании, – основной источник кадровых проблем в отрасли. Необходимо совершенствование имеющейся системы образования, чтобы она работала эффективно. Важным фактором является улучшение материально-технической базы училищ в соответствии со структурой авиапарка в стране. Необходимы специализации по отечественным и зарубежным самолетам. Учитывая недостаточно высокий уровень подготовки пилотов даже при существующих сроках обучения, сокращать их еще больше в настоящий момент нецелесообразно. Когда вопрос качества образования будет разрешен, можно будет рассматривать варианты внедрения укороченных программ для получения удостоверения пилота.

Помимо базовых проблем, связанных с качеством подготовки специалистов, на кадровой ситуации в отрасли отражаются и другие нюансы образовательной системы. По мнению специалистов, на авиационной сфере весьма негативно сказалось закрытие военных кафедр в училищах.

Практически все авиакомпании так или иначе имели дело с ситуацией, когда обученный и получивший опыт пилот ухо-

¹ URL: http://www.aif.ru/society/ptransport/vypuskniki_uchilishch_i_letat-to_ne_umejut_pochemu_v_rossii_nehvatka_pilotov (дата обращения: 19.11.2018).

дит работать в другую авиакомпанию. Существующая в России система приводит к тому, что пилоты сознательно стараются налетать как можно больше, пренебрегая собственным здоровьем, а в конечном итоге и безопасностью полетов.

Один из ключевых моментов для разрешения проблемы кадрового голода в отрасли – обеспечение современной материально-технической базы учебных заведений. Стратегическим решением проблемы дефицита пилотов является увеличение объемов подготовки молодых специалистов, а также предоставление возможности получения практического опыта тем, кто уже получил лицензию пилота¹.

Крупнейшая российская авиакомпания «Аэрофлот» предложила Минтрансу изменить образовательные стандарты по специальности «летная эксплуатация летательных аппаратов», чтобы привести их в соответствие с современными требованиями. Группа «Аэрофлот» столкнулась с дефицитом пилотов, и проблема будет только усугубляться. В 2018 г. «Аэрофлот» планировал принять на работу не менее 350 пилотов, из них не более 300 – из числа выпускников средних и высших учебных заведений гражданской авиации. В целом же потребность отрасли гражданской авиации в летном составе из числа выпускников учебных заведений оценивается в 900 пилотов. А согласно прогнозу развития до 2030 г., ежегодно российским авиакомпаниям необходимо будет нанимать по 1700 пилотов. Однако российские вузы выпускают лишь около 750 пилотов в год, что существенно ниже потребностей рынка, замечает заместитель руководителя компании «Аэрофлот». Помимо недостаточного количества выпускаемых пилотов существуют проблемы с качеством их подготовки, в особенности с соответствием знаний в области прикладных дисциплин реальным потребностям компаний.

Рост дефицита пилотов может оказаться основным фактором, сдерживающим развитие гражданской авиации в среднесрочной перспективе. Чтобы этого избежать, авиакомпания предлагает, кроме изменения стандартов образования, еще ряд

¹ URL: <https://www.superjob.ru/research/articles/111074/deficit-pilotov-grazhdanskoj-aviacii/> (дата обращения: 15.11.2018).

мер. Одна из инициатив – разрешить обучение пилотов по программе среднего профессионального образования по специальности «летная эксплуатация летательных аппаратов» на базе учебных центров крупных авиакомпаний. Кроме того, «Аэрофлот» предлагает Минтрансу России обратиться в Минобороны России для организации работы с офицерами запаса летных специальностей, чтобы военные летчики, ушедшие в отставку, могли переобучаться и работать в гражданской авиации. Еще одно предложение – организовать производство российских учебно-тренировочных самолетов, которые бы соответствовали современным требованиям¹.

В настоящее время предусмотрено совершенствование существующей системы подготовки авиационных специалистов гражданской авиации в образовательных организациях гражданской авиации в целях их более качественной подготовки, эксплуатационной направленности на основании запросов и пожеланий работодателей, анализа и выводов специалистов по безопасности полетов воздушных судов, а также с целью дальнейшей интеграции их в авиапредприятия отрасли в структуре Росавиации².

Управление транспортной безопасности является структурным подразделением центрального аппарата Росавиации, выполняет возложенные на него задачи и функции в установленной сфере деятельности, участвует в проведении обязательной сертификации образовательных организаций, осуществляющих подготовку специалистов соответствующего уровня согласно перечням должностей авиационного персонала по вопросам авиационной безопасности (п. 5.12 приказа Росавиации от 16.02.2012 № 52), и в разработке квалификационных требований к сотрудникам служб авиационной безопасности (п. 5.13) и др.³

¹ URL: <https://www.rbc.ru/business/13/08/2018/5b7132d29a79474ccb2b4383> (дата обращения: 15.11.2018).

² Пункт 2.44 постановления Росавиации от 21.03.2018 № 1-КОЛ «Об итогах работы Федерального агентства воздушного транспорта в 2017 году, основных задачах на 2018 год и среднесрочную перспективу».

³ Приказ Росавиации от 16.02.2012 № 52 «Об утверждении Положения об Управлении транспортной безопасности Федерального агентства воздушного транспорта».

В целях поддержания надлежащего уровня знаний для обеспечения безопасности полетов при обслуживании воздушного движения установлены следующие требования по периодичности прохождения курсов повышения и поддержания квалификации: для руководящего состава – один раз в пять лет; для руководителей полетов, старших диспетчеров, диспетчеров-инструкторов и диспетчеров – один раз в три года (по программам в соответствии с занимаемой должностью в образовательных организациях среднего профессионального или высшего образования гражданской авиации или в учебных авиационных центрах)¹. Между тем государству в этом плане нужно выработать единую политику, чтобы подготовкой пилотов занимались специализированные центры, сформировать нормальную систему их лицензирования и контроля. Проводить аттестацию пилотов должны не сами учебные заведения, а государственные экзаменационные или сертификационные центры. Профпригодность пилотов должны подтверждать специалисты. При этом необходимо использовать как отечественный положительный опыт в сфере профильного образования пилотов, так и зарубежный.

¹ См.: Трофимов С.В. Правовое регулирование использования воздушных судов гражданской авиации. БГУ, 2018.

II. ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В ЭТОЙ СФЕРЕ

А.А. Агеев,
начальник группы правового
обеспечения Антитеррористического
центра государств – участников
Содружества Независимых Государств
(АТЦ СНГ), кандидат юридических наук

Законодательства государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма как предмет прокурорского надзора за исполнением законов о транспортной безопасности

Начало XXI века ознаменовалось бесконечной чередой террористических актов. Многогранность терроризма, постоянные изменения в стратегии и тактике террористической деятельности, активизация и рост экстремистской активности заставляют законодателей государств – участников СНГ постоянно совершенствовать действующую правовую систему по противодействию терроризму и насильственным проявлениям экстремизма.

Очередным шагом в этом направлении стало заключенное в Минске 30 мая 2014 г. Соглашение об информационном взаимодействии государств – участников СНГ в области обеспечения транспортной безопасности и План первоочередных мероприятий по реализации Стратегии обеспечения транспортной безопасности на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств при осуществлении перевозок в международном сообщении на период 2017–2019 годов (далее – План).

Координационному транспортному совещанию государств – участников СНГ совместно с Антитеррористическим

центром государств – участников СНГ, Советом по железнодорожному транспорту государств – участников Содружества, Межправительственным советом дорожников, Советом по авиации и использованию воздушного пространства, Межгосударственным авиационным комитетом предписано ежегодно обеспечивать планирование практических мероприятий, направленных на реализацию Плана, и анализ их выполнения. Первостепенное значение в Плане имеют взаимодействие по вопросам гармонизации подходов к выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обеспечения транспортной безопасности, а также анализ законодательства государств – участников СНГ в сфере обеспечения защищенности ОТИ и ТС от АНВ, разработка предложений по его гармонизации.

Большую роль в реализации позиций Плана играет организационно-правовой механизм, позволяющий государствам – участникам СНГ реализовывать согласованные меры по обеспечению транспортной безопасности ОТИ и ТС, используемых для осуществления международных перевозок на территории государств – участников СНГ.

Особое внимание стоит уделить и формированию государствами – участниками СНГ организационно-правового механизма, позволяющего обеспечить незамедлительное информирование об угрозах совершения и о совершении АНВ в деятельности ОТИ и ТС, используемых для международных перевозок на территории государств – участников СНГ, в порядке, согласованном компетентными органами государств – участников СНГ.

В правовой доктрине методология как специальный предмет выделяется редко, а вернее сказать, не заслужила должного внимания. Но именно этот аспект имеет важное значение для проведения мониторинга и оценки состояния законодательства. Методология в данном случае имеет по крайней мере два аспекта. Первый касается выработки правил и принципов работы с законом. Второй аспект заключается в том, что в законе реализуется и обеспечивается нормативным режимом интерес государственный, общественный.

Индикаторы оценки эффективности законов в целом как формы нормативного регулирования, а также каждого закона или их пакета еще предстоит выработать. И это одна из задач правового мониторинга, который в последние годы приобретает организационные и методические очертания¹.

В свою очередь, мониторинг – это этап многостадийного процесса правоприменения. Мониторинг представляет собой действия юрисдикционного органа по анализу соответствующей сферы правовых отношений с целью проверки соблюдения обязательными субъектами правовых норм и установлений. Результатом мониторинга является констатация факта надлежащего соблюдения обязательными субъектами правовых норм либо установление факта их несоблюдения. В первом случае на этапе мониторинга правоприменительный процесс считается завершенным. Во втором – за констатацией факта несоблюдения правовых норм и установлений следует принятие юрисдикционным органом индивидуального решения о побуждении обязанного лица к соблюдению правовых норм и установлений.

Одной из разновидностей такого мониторинга призван стать прокурорский надзор, ибо, как отмечено в Рекомендации № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы (принята 06.10.2000 на 724-м заседании представителей министров), прокуроры – это представители государственной власти, которые от имени общества и в государственных интересах участвуют в применении права².

В целях оказания содействия заинтересованным государствам в ратификации и имплементации основных антитеррористических и антиэкстремистских документов современного международного права, а также в продвижении положительно зарекомендовавшего себя национального опыта противодействия таким крайне отрицательным элементам правовой действительности, как терроризм и экстремизм, АТЦ СНГ на регулярной основе готовятся обзоры национального опыта правового регулирования этих сфер.

¹ См.: *Гетьман Н.* Решительность Генпрокурора // *ЭЖ-Юрист.* 2006. № 34.

² См.: *Совет Европы и Россия.* Сборник документов. М.: Юрид. литература, 2004. С. 746.

Трудно переоценить в этой деятельности роль прокурорского надзора. Чтобы реализовать свой потенциал, данные процессы призваны опираться на сотрудничество и помощь государств – участников СНГ. Изначально следует признать, что высказанные нами тезисы и утверждения не исчерпывают всех требований, предъявляемых современным правом к имплементации его антитеррористических и антиэкстремистских норм государствами – участниками СНГ.

Многие государства – участники СНГ в настоящий момент ведут подготовку к ратификации и имплементации норм международного права, нацеленных на подавление терроризма и экстремизма, однако они могут столкнуться с фундаментальными правовыми затруднениями, способными замедлять этот процесс. Процесс имплементации обязательств по международному договору значительно отличается в разных государствах, в зависимости от их политических и конституционных требований. Каждое государство – участник СНГ свободно в выборе того, как оно будет имплементировать свои договорные обязательства, до тех пор, пока оно действует добросовестно и результатом этих действий является способность выполнить все обязательства по международному праву.

Некоторые государства – участники СНГ сначала ратифицируют международные договоры, а затем (после ратификации и опубликования в официальном издании) содержащиеся в них нормы автоматически становятся частью национального законодательства (монистическая система). Другие государства обязаны в соответствии со своей конституцией подготовить имплементирующее законодательство перед ратификацией каких бы то ни было международных договоров или перед присоединением к ним (дуалистическая система). Каждая система имеет свои достоинства и недостатки, о которых следует помнить в процессе ратификации и имплементации. Например, в некоторых государствах исполнительной ветви власти требуется согласие законодателей на ратификацию или консультация перед ратификацией с конституционным судом. Подобные меры неминуемо замедляют процесс ратификации и имплементации, но также и дают возможность для более тщательного рас-

смотрения влияния определенных международных договоров на конкретное государство.

Согласно Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма, утвержденной резолюцией 49/60 Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.1994, государства, руководствуясь целями и принципами Устава ООН и другими соответствующими нормами международного права, обязаны воздерживаться от попустительства или поощрения деятельности, направленной на совершение террористических актов (п. 4), предпринимать все необходимые шаги к претворению в жизнь международных конвенций о борьбе с терроризмом, включая приведение своего внутреннего законодательства в соответствие с этими конвенциями (подп. «е» п. 5). Безоговорочное осуждение актов, методов и практики терроризма подтверждено государствами – членами ООН в Декларации, дополняющей Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г, утвержденной резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи ООН от 17.12.1996. При этом было подтверждено, что методы и практика терроризма, а также сознательное финансирование, планирование террористических актов и подстрекательство к их совершению противоречат целям и принципам Организации Объединенных Наций (п. 1 и 2).

Подтверждая настоятельную необходимость всеми средствами бороться с любыми формами и проявлениями терроризма, снижающего уровень стабильности в мире, создающего серьезную и возрастающую угрозу осуществлению прав человека, социальному и экономическому развитию государств, Совет Безопасности ООН в резолюции 1624 (2005), принятой 14.09.2005, подчеркивает значимость принятия на национальном и международном уровнях соответствующих мер для защиты права на жизнь. При этом в п. 2 ст. 5 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, заключенной 16.05.2005, закреплено положение о том, что стороны принимают такие меры, которые могут потребоваться для признания публичного подстрекательства к совершению террористического преступления, когда оно совершается незаконно и умыш-

ленно, в качестве уголовного преступления в рамках своего внутреннего законодательства.

Беспрецедентные террористические проявления последних лет показали неадекватность сложившихся механизмов противодействия терроризму уровню и характеру современных террористических угроз. В мире нарастает тенденция перехода от локальных терактов ко все более крупномасштабным акциям, приобретшим характер настоящей террористической войны, в ходе которой применяются методы информационно-психологического воздействия на население с целью создания атмосферы всеобщего страха, провоцирования антигосударственных настроений в обществе. Противодействие терроризму и экстремизму – в силу природы этих противоправных деяний, угрожающих коренным интересам личности, общества и государства, – составляя общегосударственную задачу, не определяет его в качестве сферы ответственности какого-либо одного уровня публичной власти. Цели данного направления деятельности демократического правового государства обуславливают необходимость осуществления системы правовых, организационных, экономических, воспитательно-идеологических и иных мер превентивного, пресекающего и восстановительного характера.

По причине своего геополитического положения государства – участники СНГ в условиях современной международной ситуации оказались на переднем крае борьбы с международным терроризмом и экстремизмом, бросившими вызов всему мировому сообществу. Поэтому 4 июня 1999 г. в Минске был подписан Договор о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом.

Международно-правовые стандарты, провозглашая право каждого человека на свободу мысли, совести и религии, право беспрепятственно придерживаться своих мнений и право на свободное выражение своего мнения, которое включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ, одновременно устанавливают, что всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной нена-

висти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе (ст. 18, 19 и п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека; ст. 19 и 20 Международного пакта о гражданских и политических правах; ст. 9 и 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Европейский Суд по правам человека в своих решениях также указывает на недопустимость такого использования свободы мысли, совести и религии, выражения мнения и свободы объединений, гарантированных ст. 9, 10 и 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которое позволяло бы какому-либо государству, какой-либо группе лиц или какому-либо лицу в нарушение ее ст. 17 заниматься какой-либо деятельностью и совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных Конвенцией, или на их ограничение в большей мере, чем она предусматривает. Соответственно, под защитой Конвенции не находится деятельность, которая имеет целью упразднение закрепленных в ней прав и свобод и, значит, разрушение демократии, которая связана с призывами к насилию или проведением политики, не уважающей демократию или направленной на разрушение демократии или попрание прав и свобод, признанных в демократии, которая стремится навязать каждому свои религиозные символы и понятие общества, основанного на религиозных предписаниях. Никому не позволено ссылаться на положения Конвенции для умаления или упразднения идеалов и ценностей демократического общества.

Государства – участники СНГ считают, что международное сотрудничество должно стать эффективным инструментом борьбы с терроризмом и выступают за укрепление его правовых основ в соответствии с Уставом ООН, резолюциями СБ ООН и Генеральной Ассамблеи ООН.

В Концепции сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом

и иными насильственными проявлениями экстремизма одним из основных направлений сотрудничества названо предотвращение использования или угрозы использования в террористических целях оружия массового уничтожения и средств его доставки, радиоактивных, токсичных и других опасных веществ, материалов и технологий их производства. Обоснованность такого подхода подтверждается международным опытом борьбы с терроризмом.

9 января 2018 г. принят Закон Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в закон Республики Беларусь «О борьбе с терроризмом» (его основные положения вступили в силу 15 июля 2018 г.). Указанным нормативным правовым актом введены:

термин «критически важные объекты» – объекты социальной, производственной, инженерной, транспортной, энергетической, информационно-коммуникационной и иной инфраструктуры, нарушение функционирования которых в результате акта терроризма может способствовать дестабилизации общественного порядка и достижению иных целей терроризма и (или) повлечь за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей;

положения, однозначно регламентирующие порядок реализации мер по выполнению резолюций Совета Безопасности ООН в отношении организаций и граждан, включенных в формируемый Комитетом государственной безопасности Республики Беларусь перечень организаций и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, причастных к террористической деятельности;

норма, обязывающая государственные органы и иные организации, эксплуатирующие критически важные объекты, обеспечить недопущение совершения актов терроризма на этих объектах и минимизацию последствий в случае их совершения.

7 февраля 2018 г. депутаты мажилиса Парламента Республики Казахстан на пленарном заседании палаты одобрили проект закона «О ратификации Протокола 2005 года к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопас-

ности морского судоходства». Протокол предусматривает криминализацию ряда новых актов против безопасности морского судоходства, таких как: использование морского судна в качестве орудия совершения акта терроризма, транспортного средства по перевозке лиц, совершивших террористический акт, и взрывчатых веществ, радиоактивных материалов, биологического, химического и ядерного оружия и связанных с ними материалов; пособничество, соучастие либо организация (руководство) других лиц с целью совершения преступления. Протокол также устанавливает процедуру высадки на борт судна, которое считается совершившим преступление, условия для передачи задержанного лица, присутствие которого необходимо в другом государстве для расследования либо уголовного преследования в связи с указанными преступлениями.

Совершенствуются нормативные правовые акты Республики Казахстан, регламентирующие вопросы в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении (объекты УТО). С учетом положительного зарубежного опыта принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму» от 22.12.2016 № 28-VI, которым внесен ряд поправок, в том числе по ужесточению ответственности охранных структур и владельцев объектов УТО за несоблюдение антитеррористического законодательства.

Одновременно с этим на постоянной основе осуществляется мониторинг действующих правовых актов в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов УТО. В настоящее время Комитетом национальной безопасности Республики Казахстан совместно с заинтересованными государственными органами проводится работа по совершенствованию отраслевого законодательства Республики Казахстан. В частности, в порядке устранения выявленных пробелов в законодательстве планируется внесение ряда изменений:

установление компетенции конкретного государственного органа, ответственного за формирование, хранение и учет паспортов объектов УТО;

регламентирование вопросов соблюдения режима секретности при составлении паспортов антитеррористической защищенности объектов УТО;

закрепление достаточного количества экземпляров паспорта антитеррористической защиты объектов УТО, а также возможности изготовления его электронного варианта;

закрепление норм по организации и проведению мониторинга антитеррористической защищенности объектов УТО;

урегулирование требований к антитеррористической защищенности объектов, имеющих особую специфику деятельности, расположения и размеров (объекты водного хозяйства, нефтегазового комплекса, расположенные в Каспийском море и т.д.);

урегулирование вопросов определения ответственности руководителей объектов УТО при функционировании нескольких учреждений в одном здании, а также в случае одновременного функционирования в одном здании объекта УТО и организации, не входящей в перечень объектов УТО;

урегулирование вопроса ответственности арендодателя за обеспечение антитеррористической защищенности здания – объекта УТО, предоставленного в аренду.

Законом Республики Молдова от 21.09.2017 № 120 «О предупреждении и борьбе с терроризмом» определены: правовые и организационные рамки деятельности по предотвращению терроризма и борьбе с ним в этой республике; способы координации работы специализированных подразделений в этом направлении; действия, предпринимаемые центральными и местными органами государственной власти, общественными ассоциациями и организациями, ответственными лицами. Основанием для принятия нормативного акта послужило представление Службы информации и безопасности Республики Молдова, в котором террористическая угроза названа наиболее актуальной сегодня угрозой для безопасности республики. Закон вводит новеллы относительно проверки авиапассажиров. В целях обеспечения мер по борьбе с терроризмом авиакомпании теперь обязаны передавать Службе информации и безопасности Республики Молдова после посадки на борт самолета, но

не позднее взлета, список пассажиров, чтобы его можно было проверить до момента прохождения пассажирами пограничного контроля в государстве назначения.

В Республике Узбекистан принят Закон от 05.04.2018 № ЗРУ-471 «О Службе государственной безопасности Республики Узбекистан». Согласно ст. 44 этого закона надзор за точным и единообразным исполнением законов в деятельности Службы государственной безопасности осуществляется Генеральным прокурором Республики Узбекистан и подчиненными ему прокурорами в пределах их полномочий. Прокуроры обеспечивают конфиденциальность сведений, содержащихся в представленных им документах и материалах об оперативно-розыскной деятельности Службы государственной безопасности.

Законом Республики Узбекистан от 30.03.2016 № ЗРУ-405 внесены изменения в Закон Республики Узбекистан от 15.12.2000 № 167-II «О борьбе с терроризмом». В частности, ст. 8 (Государственные органы по борьбе с терроризмом) дополнена новым абзацем, включившим Департамент по борьбе с налоговыми, валютными преступлениями и легализацией преступных доходов при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан в перечень государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом, а в ст. 14¹ оговорены полномочия указанного Департамента.

Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации и правовые акты, изданные органами, осуществляющими борьбу с терроризмом, в пределах их полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации, регламентирующие их деятельность при осуществлении борьбы с терроризмом, составляют правовую основу борьбы с терроризмом.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.03.2018 № 377 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» принята ее новая редакция. Одной из задач указанной программы признано обеспечение ликвидации последствий террористических

актов, а в числе ее целевых индикаторов и показателей – уровень готовности центров управления в кризисных ситуациях к действиям при ликвидации последствий террористических актов. Реализация программы в полном объеме позволит, в частности, повысить уровень защищенности населения и территорий от опасностей и угроз мирного и военного времени и обеспечить готовность центров управления в кризисных ситуациях к действиям по ликвидации последствий террористических актов – на уровне 77%.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.01.2018 № 63-р в Государственную Думу внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности за невыполнение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий)».

Особое место в правовой системе России занял приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности». Важнейшей задачей надзорной деятельности признано своевременное предупреждение экстремистских проявлений, выявление и устранение причин и условий, способствующих экстремизму.

Важная роль в обеспечении согласованных действий мирового сообщества по полному и безусловному исполнению всеобъемлющих резолюций Совета Безопасности ООН 1368 и 1373 по борьбе с международным терроризмом принадлежит парламентам. Одной из приоритетных задач становится разработка и принятие в кратчайшие сроки в рамках национальных и международных правовых систем законодательства действенных механизмов, позволяющих адекватно и быстро реагировать на такие острые и глобальные угрозы, какими является международный терроризм. Во многих парламентах государств – участников СНГ и Межпарламентской Ассамблеи СНГ такая работа ведется. Это находит понимание и у исполнительной власти Российской Федерации. По словам Прези-

дента России В.В. Путина, при игнорировании законодательной деятельности в этой области «будет создаваться юридический вакуум, которым террористы, изобретательно приспособившись, будут пользоваться»¹.

В интересах совершенствования и дальнейшего развития модельного законодательства СНГ в сфере противодействия терроризму и экстремизму представляется возможной подготовка проекта модельного закона о внесении изменений в модельные законы «О прокуратуре»², «Об оперативно-розыскной деятельности»³, «О полиции (милиции)»⁴.

Надлежит еще раз заострить внимание на деятельности по ратификации договоров, соглашений и протоколов к ним, а также на вопросах совершенствования и гармонизации законодательств стран СНГ в сфере борьбы с терроризмом.

Проблема внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу заключенных договоров, остро стоит практически во всех государствах Содружества. Парламенты государств СНГ и Межпарламентская Ассамблея должны добиваться синхронизации и ускорения процедур ратификации. Существенным подспорьем служат принятые Советом Безопасности ООН уже упоминавшиеся резолюции 1368 и 1373, предписывающие государствам – членам ООН незамедлительно присоединиться ко всем международным конвенциям в области борьбы с терроризмом и в кратчайшие сроки их ратифицировать.

¹ Ответы на вопросы участников деловой встречи АТЭС (Шанхай, 19 окт. 2001 г.). URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/community_meetings/21371/print.

² *Информационный бюллетень*. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 39 (ч. 1). С. 317–362.

³ Там же. 1998. № 16. С. 222–239.

⁴ Там же. 2003. № 30 (ч. 2). С. 250–276.

Г.В. Петрова,
заместитель директора Института
проблем безопасности СНГ,
профессор кафедры административного
и финансового права МГИМО
МИД России, доктор юридических наук

**Гармонизация транспортного законодательства
государств – членов Евразийского экономического союза
и усиление правоохранительной деятельности
в целях безопасности**

В Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года обозначено, что интеграционные процессы стран ЕАЭС и СНГ в мировом транспортном пространстве, сопровождаемые инфраструктурными инвестициями, имеют целью развитие экспортных услуг транспорта, международных транспортных перевозок, создаваемых международными транспортными корпорациями, кластерами, в том числе на базе технологических платформ для организации перевозок.

В связи с этим сближение транспортного законодательства стран ЕАЭС, включая предотвращение транспортных рисков, предусматривает меры контроля за безопасностью в сфере обеспечения оперативности, достоверности информации о транспорте и его объектах, контроля за целевым использованием бюджетного финансирования объектов транспорта, за безопасностью перевозок различными видами транспорта, включая усиление надзора за перевозками как меру предупреждения преступлений на транспорте¹.

Безопасность транспорта и объектов транспортной инфраструктуры обеспечивается российской и зарубежной практикой, выступая воплощением национальных и региональных стратегий безопасности перевозок пассажиров и грузов².

¹ См.: Меркушова О.В. Сотрудничество стран СНГ по обеспечению безопасности деятельности объектов транспортной инфраструктуры, перевозок пассажиров и грузов разными видами транспорта // *Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право.* № 3. 2018. С. 90–98.

² См.: Петрова Г.В. Саммит Группы 20 в Гамбурге 2017 года и новые векторы стабильности, безопасности и сотрудничества в международных отношениях по

Транспортное законодательство стран СНГ развивается по общим векторам регулятивного воздействия международных и национальных правоохранительных, информационно-коммуникативных и стратегических норм в сфере безопасности, направленных на предотвращение опасных рисков и правонарушений на железнодорожном, автомобильном, речном, морском, авиационном транспорте.

Гармонизация транспортного законодательства государств – членов ЕАЭС и участников СНГ направлена на усиление правоохранительной деятельности в целях безопасности. Меры безопасности на транспорте рассматриваются как система мероприятий в рамках государственных программ развития транспортных узлов, противодействия нелегальной торговле и неконтролируемой миграции, а также в рамках международных мер противодействия организованной преступности.

Стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации определяют точки развития транспортных коммуникаций. Особенно это касается Оренбургской, Челябинской, Новосибирской, Иркутской и других областей, по территории которых намечены модульные транспортно-экспедиционные структуры, планируемые по экономическому проекту «Новый шелковый путь» на границе с Республикой Казахстан и другими странами СНГ. Это будут трансграничные евразийские транспортные коммуникации, основанные на новейших информационно-коммуникационных технологиях транспорта.

Создаваемое в ЕАЭС организационное и нормативно-правовое регулирование безопасности на транспорте обеспечивается мерами коллективной безопасности, сформированными в доктринах экономической, информационной, социальной безопасности стран ЕАЭС и международных документах организаций ООН. Применительно к транспорту, они ориентированы на международные стандарты ТБ, включая борьбу с транснациональной преступностью.

В Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) по вопросам ТБ действуют Комитет по внутреннему транспорту, Комитет по перевозке опасных грузов Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС) и Комитет экспертов по перевозке опасных грузов и согласованной на глобальном уровне системе классификации опасности и маркировки химической продукции¹.

Страны ЕАЭС Беларусь и Россия заинтересованы в безопасности и развитии транспорта на западных границах ЕАЭС и участвуют в проектах ООН. В рамках проектов ЕЭК ООН о «Трансьевропейской автомагистрали» и «Трансьевропейской железнодорожной магистрали» идет взаимодействие с Интерполом, Управлением ООН по борьбе с наркотиками и преступностью, Европейским региональным бюро Всемирной организации здравоохранения и общеевропейскими программами по транспорту, окружающей среде и охране здоровья. Они направлены на устойчивое развитие безопасного транспорта за счет международных, национальных бюджетных и внебюджетных ресурсов².

Управление ООН по противодействию наркотикам и преступности в рамках системы организаций и органов ООН взаимодействует со странами и их правоохранительными органами в борьбе с международной и национальной преступностью на транспорте. Преступные группы транснационального уровня используют транспортные объекты, включая морские порты и аэропорты, навигационные средства слежения и другие способы для совершения АНВ с целью разрушения функционирования транспортного комплекса.

Страны СНГ 30 мая 2014 г. заключили Соглашение об информационном взаимодействии государств – участников СНГ в

¹ См.: *Европейская экономическая комиссия: Комитет по внутреннему транспорту. Семьдесят девятая сессия (Женева, 21–24 февр. 2017 г.).* URL: <http://www.unesc.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2017/itc/ECE-TRANS-2017-24r.pdf> (дата обращения: 20.11.2018).

² См.: *Доклад* Специального посланника Генерального секретаря ООН по безопасности дорожного движения.

области обеспечения транспортной безопасности¹. Данное соглашение направлено на предотвращение АНВ, угрожающих безопасности транспорта, если АНВ повлекли или могли повлечь вред жизни и здоровью граждан, имущественный ущерб, вред окружающей среде.

Гармонизация законодательства стран ЕАЭС нацелена на сближение правовых норм об информационном взаимодействии правоохранительных органов стран ЕАЭС в сфере совместных мер предотвращения АНВ в функционирование транспорта².

В целях реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»³ Минтранс России принято распоряжение от 03.09.2018 № ИА-140-р «О внесении изменений в План информатизации Министерства транспорта Российской Федерации на 2018 финансовый год и плановый период 2019–2020 годов, утвержденный распоряжением Минтранса от 24.01.2018 г. № ЕД-9-р»⁴.

Положения Закона о транспортной безопасности в контексте международного сотрудничества стран ЕАЭС в области безопасности транспорта показывают, что в процессе развития цифровой экономики в сфере транспорта есть новые риски, не связанные прямо с «терроризмом и экстремизмом», но не менее опасные и деформирующие транспортные объекты.

¹ См.: *Об утверждении Соглашения об информационном взаимодействии государств-участников СНГ в области обеспечения транспортной безопасности*. URL: <http://docs.cntd.ru/document/542617602> (дата обращения: 20.11.2018).

² Представителями Антитеррористического центра государств – членов ЕАЭС и стран СНГ, Межгосударственного авиационного комитета, Совета по железнодорожному транспорту стран ЕАЭС ежегодно обобщается опыт работы государственных органов и компаний в сфере транспорта, их взаимодействие с правоохранительными органами и службами безопасности стран ЕАЭС и СНГ.

³ Указ Президента Российской Федерации В.В. Путина от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

⁴ *Распоряжение Минтранса России от 03.09.2018 № ИА-140-р*. URL: <https://www.mintrans.ru/documents/2/9545>.

Для сближения и развития современного и эффективного законодательства стран ЕАЭС в сфере безопасности транспорта важны международные нормы, принятые на многостороннем уровне с учетом межгосударственных договоров в сфере транспорта и безопасности, включая договоры стран ЕАЭС. По оценке экспертов Комитета по внутреннему транспорту ЕЭК ООН (КВТ ЕЭК ООН), обеспечение безопасного, эффективного и экологически чистого развития внутреннего транспорта направлено на исполнение не менее 58 международных конвенций, соглашений и других правовых документов ООН. Эти документы формируют международно-правовой режим безопасности функционирования внутреннего транспорта, включая автомобильные, железнодорожные, внутренние водные трансграничные и иные перевозки, в том числе перевозки опасных грузов и ремонт транспортных средств¹. В связи с этим правоохранительные национальные и международные органы, своими методами обеспечивая безопасность на транспорте, практически борются со всеми видами преступности, которая вовлекает транспортные объекты в «цепочки преступных связей», включая электронные платежи и иные цифровые услуги.

Комитет по внутреннему транспорту ЕЭК ООН, занимаясь широким кругом вопросов безопасности на транспорте, принимает рекомендации и стандарты по упрощению процедур торговли и электронных деловых операций в рамках Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах и Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП)². Основным органом КВТ ЕЭК ООН, в рамках которого обеспечивается безопасность и экологичность транспортных средств, является Всемирный форум для согласования правил в области транспортных средств³.

¹ *Европейская* экономическая комиссия: Комитет по внутреннему транспорту. Семьдесят девятая сессия (Женева, 21–24 февр. 2017 г.). URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2017/itc/ECE-TRANS-2017-24r.pd>.

² *Таможенная* конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП, 1975 г.) (включая пояснительные записки и комментарии. Заключена в г. Женеве 14.11.1975 (с изм. и доп. по состоянию на 10.10.2013)). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295367/.

³ Например, в 2013 г. были приняты Глобальные технические правила, касающиеся транспортных средств, работающих на водороде и топливных элементах, 80

Международное сотрудничество стран ЕАЭС в сфере транспорта и его безопасности осуществляется посредством сотрудничества с евразийскими межгосударственными организациями, такими как СНГ, ОДКБ, ШОС, БРИКС, АСЕАН, АТЭС, экономическими проектами «Новый шелковый путь» и «Северный морской путь» и др.

Макроэкономический эффект от унификации и гармонизации права России, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Армении при транспортной интеграции в рамках ЕАЭС в значительной степени создается за счет: 1) сближения законов в сфере государственного регулирования транспорта; 2) сближения законов о мерах обеспечения национальной безопасности, включая транспортную безопасность; 3) согласования мер по борьбе с терроризмом и экстремизмом при перевозках в рамках общего рынка ЕАЭС; 4) обеспечения стабильности и безопасности транспортной инфраструктуры и безопасности вхождения на рынок транспортных услуг новых участников из зарубежных стран; 5) сближения административно-правовых, уголовно-правовых и гражданско-правовых режимов для снижения издержек и предотвращения злоупотреблений, запрещенных транспортным, информационным и иным законодательством при внедрении цифровых технологий и расширении перевозок и др.

Макроэкономический эффект согласованной транспортной политики государств ЕАЭС проявляется также в Стратегических направлениях формирования и развития цифрового пространства Евразийского экономического союза в перспективе до 2025 года, принятых Высшим Евразийским экономическим советом 11 октября 2017 г. в рамках саммита ЕАЭС в г. Сочи¹. Реализация цифровой повестки ЕАЭС – необходимая состав-

а в настоящее время ведется подготовка глобальных технических правил, касающихся безопасности электромобилей.

¹ *Стратегические* направления формирования и развития цифрового пространства Евразийского экономического союза в перспективе до 2025 года. Приняты на саммите ЕАЭС 2017 г. в рамках заседания Высшего Евразийского экономического совета (ВЕЭС) 19 октября 2017 г. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/events/37479/>; <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/materials/Documents/>.

ляющая как процесса интеграции стран ЕАЭС между собой, так и их включения в широкомасштабный процесс глобальной цифровой трансформации¹.

Таким образом, гармонизация права ЕАЭС в области формирования и развития безопасности транспортного пространства ЕАЭС включает стратегические ориентиры и потенциальные экономические эффекты от внедрения цифровых технологий для модернизации механизмов управления интеграционными процессами ЕАЭС в сфере транспорта при нормативно-правовом обеспечении процессов развития транспортной инфраструктуры общим законодательством стран ЕАЭС.

Т.А. Диканова,
заведующий отделом НИИ
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
доцент

О совершенствовании законов о безопасности на транспорте

В России в современных условиях развитие транспортных коммуникаций – основная задача в экономической сфере. Отставание транспортной инфраструктуры сдерживает достижение общих экономических целей. Нельзя не учитывать, что транспорт – составная часть военно-экономического потенциала России. Он должен быть готов к выполнению в чрезвычайных ситуациях не только экономических, но и военных и эвакуационных задач, что, в свою очередь, требует обеспечения безопасности на транспорте и создания соответствующей нормативной базы.

¹ См.: *Основные направления реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 года*. URL:<http://minsvyaz.ru/ru/events/37479/>.

В транспортной сфере накопилось множество проблем, которые из экономических становятся политическими, что наглядно видно на примере международных маршрутов ТРАСЕКА и INOGATE. Названные интеграционные проекты разработаны в противовес интересам ЕАЭС, и прежде всего России, российскому транспортному коридору «Север – Юг». Концепции этих маршрутов предусматривают перевозку китайских товаров на Запад в обход России, Ирана, Беларуси. К проектам пытаются подключить бывшие среднеазиатские союзные республики, ставя их перед выбором – или «Север – Юг», или «ТРАСЕКА». Победа будет за теми, кто обеспечит готовность своей транспортной системы к перевозке, ее безопасность, причем не только движения и эксплуатации транспорта, но и безопасность от АНВ.

Переключение перевозок китайских товаров на коридор «Север – Юг» упирается в недостроенность маршрута, пассивность участников проекта. Сложности имеются у российских портов на Каспии, которые должны быть задействованы в маршруте. Из-за понижения уровня Каспия судоходная ширина канала, по которому проходят суда, опустилась до 20–40% от проектной, что создает угрозу безопасности; отмель закрыла судовой ход, приблизилась непосредственно к оси, что не позволяет ориентироваться на входные створы. Многие суда стоят на длительном отстое¹, создавая угрозу экологической безопасности.

Серьезнейшие проблемы у внутреннего водного транспорта. Централизованная система управления речным флотом развалилась. В начале 90-х гг. осуществлены «реклассификация» судов «река – море», пересмотр ограничений, которые вводятся Российским Морским Регистром, модернизация флота с целью увеличения грузместимости. В результате модернизации увеличилась осадка, уменьшился надводный борт, что отрицательно повлияло на непотопляемость.

¹ См.: *Ургув III*. Безопасное море – один из факторов привлекательности морского флота // *Морские порты*. 2016. № 3. С. 34–37.

У России старый водный и воздушный флот, попытки западных стран повысить требования к судам, например в части выброса вредных веществ, к топливу и так далее могут вообще лишить российский транспорт участия в международных перевозках.

Проблемы транспорта порождают социальные проблемы, поскольку это сфера экономики, в которой работает максимальное число людей по сравнению с другими отраслями. Недобросовестная конкуренция со стороны иностранных компаний, вытеснение в международных перевозках российских транспортных средств иностранными (в 2014 г. судами под российским флагом перевезено 6% грузов, в 2016 г. – 2%) отбирают у российских моряков возможность реализовать право на труд. Установление для иностранных перевозчиков более льготных условий, чем для российских, повышает уровень неравенства между ними, ставит российских перевозчиков в неконкурентные условия, создает угрозы безопасности. Например, если в российский порт приходит танкер под иностранным флагом, лицензия на перевозку опасных грузов не нужна, выполнение требований российского законодательства о ТБ не проверяется. Имеется и множество других проблем.

Решение транспортных проблем требует обеспечения безопасности перевозок, совершенствования российского законодательства, которое должно соответствовать международному. В последние годы принят ряд важнейших международных законодательных документов: Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс), – 21 ноября 2014 г.; Международный кодекс морской перевозки навалочных грузов – 4 декабря 2008 г. и др. В настоящее время ведется активная работа над совершенствованием международного законодательства, регламентирующего вопросы безопасности на транспорте, поскольку ряд конвенций не соответствует требованиям современности. Это касается, в частности, такой важнейшей конвенции, как Международные правила предупреждения столкновений судов (МППСС-72). Возросшая плотность и интенсивность движения судов в море, увеличение

размеров судов и, соответственно, ухудшение их маневренности, уменьшение численности экипажей, ведет к понижению безопасности судоходства. МППСС-72 во многих случаях не соответствуют условиям встреч судов в море и требуют корректировки¹.

На форуме «Безопасность на транспорте» (Санкт-Петербург, 2018 г.) было отмечено, что нормативная база о безопасности на транспорте создана, дело за ее исполнением. Таково мнение Минтранса России. Действительно, многое сделано. Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 20.12.2017 № 1596 (в ред. от 23.10.2018) утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы». Приняты меры по совершенствованию нормативного регулирования плавания по Северному морскому пути². В Евразийском экономическом союзе приняты «Основные направления и этапы реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики», соответствующая дорожная карта (Межправительственным советом ЕАЭС) и т.д.

Вместе с тем учеными и практиками отмечаются многочисленные недостатки транспортного законодательства, в том числе о безопасности движения и эксплуатации транспорта, о транспортной безопасности. К ним следует отнести:

¹ См.: Муравицкий М. Психологический механизм столкновения судов. Притяжение страхом // Морские вести. 2016. № 15. С. 13; Найденов Е. Применение дополнительной сигнализации на судах // Морские вести. 2017. № 13. С. 10.

² В развитие Правил плавания в акватории Северного морского пути (СМП), утвержденных приказом Минтранса России от 17.01.2013 № 7, выпущено Руководство для сквозного плавания судов по Северному морскому пути, включающее национальные Требования к конструкции, оборудованию и снабжению судов, следующих по Северному морскому пути, которыми пользуются суда, выходящие на трассу СМП. В Правилах определены основные понятия, порядок подачи заявок для выхода на СМП, технические требования к судам. В КТМ РФ включена ст. 5¹ «Плавание в акватории СМП», в которой дается понятие акватории этого пути; установлен перечень вопросов, регулируемых Правилами плавания в акватории Северного морского пути; определен орган, на который возложена организация плавания судов в акватории СМП – Администрация СМП (федеральное казенное учреждение), функции этого органа; платность оказания услуг за ледокольную и ледовую лоцманскую проводки судна в акватории СМП; законодательство, в соответствии с которым определяется платность.

1) Несоответствие российского законодательства международным конвенциям по вопросам безопасности на транспорте, подписанным Россией. Данное замечание относится к воздушному транспорту, на что неоднократно указывала Генеральная прокуратура Российской Федерации¹. Россия в последнее время присоединилась к ряду международных конвенций и договоров, предусматривающих иные, чем в ВК РФ, правовые аспекты регулирования полетов. Следует также учитывать, что ИКАО принята новая программа действий по повышению безопасности полетов гражданской авиации и внедрены более эффективные принципы управления безопасностью полетов на глобальном уровне (2010), принята декларация о соответствующих обязательствах государств. ИКАО перешла от периодических проверок государств через каждые четыре-пять лет к постоянному контролю за выполнением принятых международных стандартов и рекомендуемой практики ИКАО². Вместе с тем утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 641-р Государственная программа обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации не отвечает требованиям приложения 19 к Конвенции о международной гражданской авиации, что не позволяет эксплуатантам задавать целевые уровни безопасности и эффективно применять системы управления безопасностью полетов³.

¹ Имеются в виду: Конвенция о Международной гражданской авиации, подписанная 52 государствами в Чикаго 7 декабря 1944 г.; Конвенция по правонарушениям и определенным другим действиям, совершаемым на борту воздушного судна (Токио, 14 сентября 1963 г.); Конвенция по пресечению незаконного захвата воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 г.); Конвенция по пресечению незаконных действий против безопасности полетов гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 г.); Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреаль, 28 мая 1999 г.); Конвенция о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования (Кейптаун, 16 ноября 2001 г.).

² См.: *Дмитриев А.* Система контроля – на должном уровне. Транспорт России. 23.06.2016. URL: <http://www.transportrussia.ru/bezopasnost/naladit-vzaimodeystvie-2.html>.

³ Программа ни разу не корректировалась.

2) Ряд положений Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации (КТМ РФ) не соответствует Конвенции SOLAS, а также Кодексу ОСПС. В частности, не предусматривается наличие на судне важнейших документов, установленных международными правилами, в числе которых Международное свидетельство об охране судна, Свидетельство о безопасной укладке груза и др. Соответственно, не установлен порядок выдачи и ведения этих документов, что также противоречит конвенционным нормам.

КТМ РФ не только отстает от зарубежного аналогичного законодательства, в котором имплементируются нормы Международной морской организации (ИМО) и других международных организаций, но и недостаточно отражает новации, порожденные отечественной административной реформой и, в частности, изменениями системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

КТМ РФ не соответствует современным требованиям обеспечения безопасности мореплавания по таким принципиальным вопросам, как: определение органа, ответственного за руководство спасательными операциями на море, организацию движения судов; номенклатура обязательной судовой документации; регулирование ответственности должностных лиц и т.д. В период Керченской трагедии осенью 2007 г. капитаны многих судов избежали кораблекрушений, по их мнению, только потому, что вопреки ст. 78 КТМ РФ не выполнили обязательных распоряжений капитана порта, касающихся безопасности мореплавания. В таких случаях действия капитанов не должны определяться данными распоряжениями. На эти недостатки указано крупнейшим российским специалистом в области морского права Г.Г. Ивановым¹.

Необходима гармонизация национального законодательства с нормами международного права, особенно в сфере ответственности при совершении перевозок по внутренним водным путям России².

¹ См.: *Иванов Г.Г.* Развитие законодательства в сфере торгового мореплавания // *Морской флот.* 2009. № 1. С. 31–35.

² См.: *Ивашова Т.А., Иванова Т.Н.* Проблемы ответственности в трансграничных перевозках по внутренним водным путям международного значения // *Право и экономика.* 2017. № 6. С. 60–64.

3) Сопоставление законодательства, регулирующего транспортную сферу в России и в развитых зарубежных странах, показало, что базовый недостаток российского законодательства заключается в непринятии мер по устранению причин транспортных аварий, отсутствию регулируемой государством схемы прогнозирования и минимизации рисков.

4) В настоящее время на железнодорожном транспорте значительное количество правоотношений регулируется решениями, принятыми Советом по железнодорожному транспорту государств – участников СНГ, в том числе по вопросам эксплуатации подвижного состава и содержания технических средств¹. Как отмечает Генеральная прокуратура Российской Федерации, результаты анализа судебной практики показывают, что судами допускаются разные подходы к рассмотрению вопросов о возможности применения решений Совета. Особенно остро стоит проблема легитимности актов его рабочих органов (комиссий, комитетов и т.д.), решения которых вводятся в действие приказами Минтранса России, но не регистрируются в Минюсте России и не публикуются в установленном порядке. Ввиду этого необходима выработка механизма их законной реализации в Российской Федерации².

5) Транспортные уставы и кодексы не соответствуют требованиям, предъявляемым к кодексам. Например, Воздушный кодекс Российской Федерации (ВК РФ) содержит 137 статей, значительная часть которых имеет бланкетный характер. Кодекс, по сути, не является кодексом, так как ничего не кодифицирует и практически не применяется. Самое существенное противоречие – между нормой преамбулы о том, что Кодекс

¹ Например, ранее действующее Положение о лицензировании перевозок железнодорожным транспортом грузов, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.2006 № 134, предусматривало в качестве лицензионных требований соблюдение при осуществлении перевозок по российским железным дорогам правил перевозок опасных грузов по железным дорогам, утвержденных Советом по железнодорожному транспорту государств – участников Содружества.

² Информация Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки от 07.12.2015 «О проблемных вопросах функционирования железнодорожного транспорта, а также реализации государственных программ, направленных на его развитие», направленная Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.

устанавливает правовые основы использования воздушного транспорта и деятельности в области авиации, и ст. 137 о применении норм Кодекса исключительно к гражданским правоотношениям. Вместе с тем регулирование использования воздушного транспорта – это административно-правовая область.

Необходима подготовка новой редакции ВК РФ, а по существу – нового кодекса, в котором важно дать регламентацию использованию воздушного пространства, установить права доступа на рынок авиaperевозок, в том числе право на эксплуатацию, разграничить компетенцию авиационных властей и соответствующих саморегулируемых организаций¹. Это право фактически будет выполнять роль технического фильтра допуска воздушных судов к эксплуатации. Как через него пройти и получить пропуск к полетам и перевозкам – забота перевозчика.

В юридической литературе отмечается: недостаточная конкретизация в транспортном законодательстве понятийного аппарата; невозможность определения критериев отнесения одних вопросов организации и осуществления перевозок к регулированию правилами, других – инструкциями, а третьих – руководствами; необходимость устранения коллизий между нормами транспортных уставов и ГК РФ, унификации норм транспортного законодательства и закрепления их в соответствующих статьях ГК РФ².

В юридической литературе выдвигается предложение о создании единого транспортного кодекса. Оно обосновывается следующими аргументами: все виды транспорта могут функционировать только во взаимодействии друг с другом; транспортный кодекс должен регламентировать деятельность различных сфер транспорта на различных уровнях – федеральном, межрегиональном, субъектов Российской Федерации, муниципальном и ведомственном; принятие кодекса улучшит взаимодействие всех элементов транспортной инфраструктуры, позволит более эффективно обеспечить безопасность на транспорте, снизить уровень ведомственного нормотворчества, объединит нормы частного и публичного права, станет правовым инструментом реализации Транспортной стратегии страны до

¹ СРО вправе разрабатывать свои стандарты и правила.

² См.: *Ананьева А.А.* Отдельные проблемы кодификации транспортного законодательства // *Транспорт. право.* 2013. № 3. С. 5–8.

2030 г.¹ Соответственно, требуется разработка современной концепции российского транспортного права и транспортного законодательства². Однако это дело будущего. В настоящее время нужно ограничиться совершенствованием действующих транспортных уставов и кодексов.

6) Многие нормы транспортных законов, регламентирующих вопросы безопасности, – бланкетные, однако не все эти нормы содержат конкретизацию в подзаконных актах. Это характерно в том числе для Закона о железнодорожном транспорте.

7) Не все необходимые законы приняты. Например, отсутствует закон об аэропортах. Для аэропортов России нужна законодательная и нормативно-правовая база, которая действует, например, в отношении автомобильных дорог (включая положения налогового законодательства – ст. 381 и 395 НК РФ). Следует нормативно решить вопросы компенсации затрат операторов аэродромов, которые в настоящее время не заинтересованы в осуществлении расходов на содержание аэропортов. Росавиация обращалась с соответствующими предложениями в Минтранс России о внесении изменений в НК РФ³.

Нет закона о Северном морском пути⁴, на необходимость которого указывается в юридической литературе⁵. Этот закон

¹ См.: Мотин В.В., Трофимов О.Е. Проблемы обеспечения безопасности на водном транспорте // Административ. и муницип. право. 2013. № 6. С. 607–611.

² См.: Пуятин В.Д., Газдиев Я.М. Институт правового регулирования на транспорте: проблемы правовых парадоксов и реальность в транспортном праве // Транспорт. право. 2012. № 4. С. 2–7.

³ См.: Мнишко В.В. Аэропорты просят закон // Транспорт. право. 2013. № 1. С. 12–15.

⁴ В этот документ следует включить положения о том, что все пользователи СМП, в том числе иностранные, должны подчиняться российскому законодательному регулированию. Гибель, любые аварии судов во льдах на СМП недопустимы, поэтому закон должен содержать положения о государственном управлении СМП и его администрации. Должны быть прописаны правила прохода судов по СМП. Предлагается записать, что проход осуществляется невоенными российскими и иностранными судами на основе подачи уведомления и заявки в Администрацию СМП и ее подтверждения о возможности проводки. Иностранные военные корабли, а также суда, находящиеся на правительственной службе, допускаются на трассы СМП только по специальному разрешению, получаемому в дипломатическом порядке. Должно быть предусмотрено, что Администрация СМП предоставляет своим инспекторам право производить контрольный осмотр и т.д.

⁵ См.: Гаврилов В.В. Правовой статус Северного морского пути Российской Федерации // Журн. рос. права. 2015. № 2; Вылегжанин А.Н. Введение // Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и ра-

должен обеспечить реализацию Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г. Отсутствует должная регламентация эксплуатации маломерных судов, используемых в коммерческих целях, на водоемах, не отнесенных к внутренним водным путям Российской Федерации¹.

Необходимо восстанавливать отечественную школу подготовки высококвалифицированных пилотов. Минтранс России отменил классификацию пилотов. Если раньше, чтобы стать пилотом 1-го класса, нужно было отлетать 10–15 лет, то ныне вчерашний выпускник летного училища может сесть за штурвал и управлять полетом, когда в самолете – 300 человек. Следует нормативно восстановить классификацию.

До настоящего времени на уровне федерального законодательства не установлен порядок сопровождения воздушных судов (ВС), а также не урегулированы вопросы, связанные с передачей и поступлением соответствующей информации о нарушении требований авиационной безопасности, при наличии которой необходимо организовать сопровождение ВС в полете. Решение указанных вопросов постоянно откладывается². Надо также решить вопросы, связанные с реализацией мер административного воздействия, например административного задержания, во время нахождения ВС в полете.

ционального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане: матер. междунар. науч. симпоз. (Москва. 4 сент. 2012 г., РСМД). М., 2012. С. 6; *Кутафин Д.О.* Перспективы использования Северного морского пути при транспортировке энергоресурсов // Юрид. мир. 2015. № 1; *Кузнецов В.И.* Административно-правовой режим Арктической зоны // Журн. рос. права. 2015. № 1; *Бразовская Я.Е.* Проблемы совершенствования системы нормативно-правового регулирования плавания судов по трассам Северного морского пути // Транспорт. право. 2011. № 4.

¹ Фактически данные суда в настоящее время не поднадзорны органам ГИМС МЧС России, осуществляющим контрольно-надзорные полномочия в отношении маломерных судов, используемых в некоммерческих целях, инспекциям государственного портового контроля, а также Госморречнадзору, компетенция которых распространяется на суда, эксплуатируемые исключительно в бассейнах внутренних водных путей. См.: Докладная записка Западно-Сибирской транспортной прокуратуры «Об итогах работы Западно-Сибирской транспортной прокуратуры за 2017 год».

² См.: *Березкин А.М.* О некоторых мерах по обеспечению безопасности лиц, находящихся на борту воздушного судна во время полета // Транспорт. право. 2013. № 4.

Длительное время не решался вопрос о предоставлении перевозчикам права формировать и публиковать списки пассажиров, допустивших нарушения правил поведения на борту ВС, создающих угрозу безопасности полета либо угрозу жизни или здоровью других лиц, а также не выполнивших распоряжения командира ВС, и отказывать пассажирам, включенным в указанные списки, в заключении договора воздушной перевозки (так называемые черные списки пассажиров)¹.

Преждевременной видится реализация предложений по возложению на сотрудников служб авиационной безопасности (САБ) дополнительных функций по поддержанию общественного порядка на борту ВС в полном объеме. По сути, это будет означать наделение большим объемом специфических правоохранительных полномочий работников коммерческих и некоммерческих организаций (авиакомпаний). Вместе с тем четкое закрепление участия в данном процессе служб авиационной безопасности будет иметь положительный эффект².

8) Нормы транспортных законов не содержат необходимых соответствий. Например, КТМ РФ и КВВТ РФ используют разную терминологию при установлении оснований ответственности в сфере лоцманской проводки судов. В КВВТ РФ говорится о виновности лоцмана, а КТМ РФ устанавливает ответственность лоцманской организации³.

Противоречия наглядно проявляются в ситуации, связанной с работой на спецтранспорте. Так, водители этой техники на воздушном транспорте работают в суточном режиме с превышением нормативов непрерывной работы (ст. 329 Трудового кодекса РФ, приказ Минтранса России от 20.08.2004 № 15). В то же время имеется приказ Федеральной авиационной службы России от 11.12.1998 № 361, которым введено в действие Положение о ведомственной пожарной охране службы поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов (СПАСОН), не допускающее суточный режим работы.

¹ В настоящее время внесены соответствующие дополнения в ВК РФ (ст. 107¹).

² Березкин А.М. Указ. соч.

³ Там же.

Некоторые статьи ВК РФ противоречат федеральным законам «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О защите конкуренции»¹.

Практика применения Федерального закона «О техническом регулировании», как отмечают специалисты, показала, что механизм принятия технических регламентов оказался крайне неэффективным. В неудовлетворительном состоянии находится система стандартизации. Необходимы изменения в сфере технического регулирования. Постановлениями Правительства РФ от 12.08.2010 № 620 и № 623 утверждены технические регламенты о безопасности объектов морского и внутреннего водного транспорта. Однако ИМО под своей эгидой выпускает нормативы рамочного характера; их детализация возлагается на государства – члены данной организации, которые вольны их уточнять и расширять применительно к специфике своих стран. В настоящее время в данной области действуют 47 конвенций, 15 обязательных и 20 рекомендательных кодексов, 2 тыс. рекомендаций в виде резолюций и циркуляров. Во всех конвенциях, связанных с технической безопасностью судов, речь идет о правилах и протоколах, которые, в свою очередь, опираются на действующие международные стандарты ISO и ИМО. Соответственно, их необходимо переводить в область национального технического регулирования, издавая свои правила.

9) Закон о транспортной безопасности не во всем соответствует международным конвенциям, подписанным Россией. Отсутствует гармонизация законодательства о ТБ и законодательства об авиационной безопасности. Закон о транспортной безопасности не учитывает требования международных соглашений в данной сфере. В этом законе следует сделать исключение: его положения не должны распространяться на авиабезопасность. Морская безопасность также основана на требо-

¹ В частности, критерии, используемые для разделения гражданской авиации на коммерческую и авиацию общего значения (АОН) (ст. 21 ВК РФ), «за плату» и «на безвозмездной основе», противоречат ГК РФ, ст. 50 которого устанавливает иной критерий – «систематическое получение прибыли».

ваниях международных конвенций, поэтому и ее нужно исключить из Закона о транспортной безопасности».

10) Закон о транспортной безопасности включает в зону ТБ сектора свободного доступа. Это не соответствует Монреальской конвенции по борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации. Конвенция не предусматривает возложение на частные организации функций правоохранительных органов. По мнению представителей хозяйствующих субъектов на транспорте, на них Законом о транспортной безопасности возлагаются обязанности, которые под силу исполнить только спецслужбам.

11) Закон о транспортной безопасности не относит к объектам транспортной инфраструктуры ряд важнейших объектов, в том числе морской порт – только морской терминал и акваторию морского порта¹. Но морской порт и морской терминал – понятия не идентичные.

12) Должен быть определен баланс между рентабельностью отрасли и требованиями транспортной безопасности. В настоящее время он существенно нарушен в пользу требований транспортной безопасности. Между тем у транспортников нет возможности все финансовые средства направлять на обеспечение ТБ, нужно заниматься предупреждением аварий и катастроф: из-за нарушения правил безопасности движения и эксплуатации транспорта происходит большинство аварийных происшествий, а средств на меры по их предупреждению не хватает.

13) Необходимы изменения и дополнения в законодательство, регламентирующее деятельность полиции, Национальной гвардии. Порядок их участия в обеспечении ТБ должен быть отражен в Законе о транспортной безопасности.

14) Процедура сертификации средств ТБ в течение ряда лет не была отрегулирована. В результате в аэропортах и на аэровокзалах не может быть установлено необходимое оборудование для предотвращения АНВ в деятельности транспорта. Не все методики испытаний и формы сертификатов утвержде-

¹ См.: Семенов С. Два закона для одного субъекта // Морские вести. 2017. № 10.

ны, реализация соответствующих договоров приостановлена. Часть оборудования не может быть сертифицирована в принципе. Сроки окончания сертификации были перенесены¹.

15) Предлагается исключить из законодательства о ТБ транспортные средства. Закон о транспортной безопасности, по существу, ставит знак равенства между требованиями к транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, в том числе в части процедур категорирования и оценки уязвимости, разработки и утверждения планов обеспечения ТБ, а это совершенно разные вещи. Также предлагается исключить требование разработки и утверждения планов обеспечения ТБ для объектов транспортной инфраструктуры, не подлежащих категорированию.

16) Отмечается «заурегулированность» вопросов, связанных с обеспечением транспортной безопасности. Вместе с тем при наличии большого числа норм многие важные вопросы безопасности не урегулированы. Например, отсутствует четкая регламентация защиты акватории морского порта от АНВ.

17) Должно быть гармонизировано законодательство СНГ и Евразийского экономического союза (ЕАЭС), хотя бы в части понятийного аппарата транспортной безопасности и механизма согласования систем ТБ. Этот вопрос не предусмотрен в принятой дорожной карте ЕАЭС «Основные направления и этапы реализации согласованной (скоординированной) транспортной политики».

18) По мнению большинства опрошенных сотрудников транспорта и прокуроров, законы «О ведомственной охране» и «О транспортной безопасности» должны быть взаимосвязаны. В настоящее время их объединяет п. 7.1 ст. 3 Закона о транспортной безопасности. Однако Закон о ведомственной охране вообще не содержит норм, имеющих отношение к транспортной безопасности, а подразделения транспортной безопасности

¹ Постановлением Правительства РФ от 26.09.2016 № 969 утверждены Требования к функциональным свойствам технических средств обеспечения транспортной безопасности и Правила обязательной сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности, которые введены в действие с 30.03.2017.

не являются субъектами правоотношений, связанных с ведомственной охраной.

19) Закон о транспортной безопасности должен включать положения о кибербезопасности на транспорте, тем более что вопросу кибербезопасности была посвящена Ассамблея ИКАО, проходившая с 27 сентября по 7 октября 2017 г.

20) По мнению хозяйствующих субъектов в сфере транспорта, последние годы Правительство Российской Федерации предпринимало неоднократные попытки улучшить правовое регулирование в этой сфере практически только за счет усиления административного контроля за хозяйствующими субъектами, а также через ценообразование и директивное ограничение роста транспортных тарифов. Кроме того, например, в отношении авиапредприятий был установлен беспрецедентно широкий перечень лицензируемых видов деятельности и объектов обязательной сертификации. Количество лицензий и сертификатов, которое должен иметь сегодня субъект перевозочной деятельности, представляется запредельным, и это порождает самый сложный бумагооборот, частично бесполезный, так как значительное количество сертификационных и лицензионных требований полностью совпадает.

Огромный объем бумагооборота вынуждает авиапредприятия содержать специальные подразделения, занятые исключительно оформлением разрешительных и отчетных документов и сопутствующей перепиской, вместо того чтобы решать вопросы безопасности и направлять в эту сферу материальные ресурсы. Фактором, способствующим существующему положению дел, является то, что проведение исследований состояния рынка товаров, работ и услуг осуществляется ФАС России только в отношении 2% проверяемых организаций¹.

Меняется нормативная база, регламентирующая контроль на транспорте, в том числе и в части обеспечения безопасности. Ространснадзор взял курс на снижение числа проверок. Государственной программой «Развитие транспортной системы» предусмотрен проект «Совершенствование контрольно-

¹ См.: Ульянов А. ФАС против конкуренции // Эксперт. 2012. № 40. С. 67.

надзорной деятельности в сфере транспорта в Российской Федерации» в 2018 – 2021 гг. Необходимо осуществлять мониторинг применения новелл с тем, чтобы не допустить снижения уровня обеспечения безопасности на транспорте.

М.Ф. Жарикова,
начальник Учебного центра
по подготовке специалистов
в области обеспечения
транспортной безопасности
Российской академии путей сообщения

Основные направления повышения качества подготовки кадров в сфере обеспечения транспортной безопасности

В последние годы стала широко обсуждаться тема защиты транспортного комплекса от АНВ. Эта защита требует системного подхода. В данной системе важна роль образовательных, специализированных и аттестующих организаций, подразделений транспортной безопасности, контрольных и надзорных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Требуется их взаимодействие, а не разрозненное выполнение функций. Только тогда система будет эффективна. Цена неэффективной системы – человеческие жизни.

В настоящий момент, проанализировав итоги и резолюции основных публичных мероприятий, посвященных ТБ, можно сделать вывод, что процесс законотворчества движется в правильном направлении. Соответственно, и надзор в этой сфере развивается в нужном векторе, в том числе с учетом риск-ориентированного подхода. Речь идет также о процессах на стыке интересов Минтранса России, образования и науки, просвещения и труда, социальной защиты, то есть о подготовке профессиональных кадров в сфере обеспечения ТБ. Ведь ни одна система, а тем более система обеспечения ТБ, не может полноценно функционировать без профессиональных кадров.

В Российском университете транспорта (МИИТ) за последние семь лет проведена огромная работа по подготовке специалистов по дисциплине «Транспортная безопасность». Обучение по ней проходят более 4 тыс. студентов. Почти 6 тыс. специалистов были подготовлены по программам повышения квалификации работников железнодорожного транспорта и метрополитена, непосредственно связанных с обеспечением ТБ.

Накоплен опыт взаимодействия с другими вузами железнодорожного транспорта под эгидой Росжелдора, с МАДИ, а в последний год и с вузами других видов транспорта, что позволило обеспечить внесение в федеральный государственный образовательный стандарт профессиональных компетенций в области обеспечения ТБ, разработку программ дисциплины «Транспортная безопасность» с практическими занятиями для студентов, единого контента для заочной части обучения отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности, единых нормативных требований с учетом специфики отдельных категорий СОТБ.

На VII Всероссийской конференции «Транспортная безопасность и технологии противодействия терроризму – 2018» в Калининграде были подняты вопросы повышения качества подготовки СОТБ, систематизации самого процесса обучения и снижения финансового груза в части допуска персонала к работам, связанным непосредственно с обеспечением ТБ.

Законодательство Российской Федерации в сфере обеспечения ТБ устанавливает требования к знаниям, умениям и навыкам для отдельных категорий СОТБ.

На конференции в Калининграде было подчеркнуто, что при подготовке СОТБ основной упор делается на знания законодательства. Но необходимо уделять внимание и практическому применению законодательства с учетом особенностей субъектов и объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств. Специалисты должны не только знать законодательство, но и уметь конкретизировать те или иные мероприятия с учетом специфики ОТИ и ТС.

Нужно отметить, что нет ограничений относительно формы обучения. Можно готовить сотрудников службы досмотра заочно, даже с применением дистанционных технологий. Весь процесс подготовки и оснащенность образовательных организаций должны соответствовать приказу Минтранса России от 31.07.2014 № 212 «Об утверждении порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности». С теоретической подготовкой все понятно, относительно требований к тренажерам, задействованным в процессе, некоторые моменты в документе обозначены, а вот что касается практической подготовки, конкретики нет. Нет ответа на данный вопрос и в законодательстве об образовании. И это при необходимости подготавливать персонал, который обязан выявлять нарушителей, используя различные технические средства и методики.

В ходе постоянного мониторинга рынка образовательных услуг в сфере подготовки СОБР было выявлено, что при полной заочной форме обучения СОБР практическая подготовка порой вообще исключается или заменяется подготовкой по тестам аттестации отдельных категорий СОТБ. А ведь есть перечень профессий, обучение которым не допускается с применением исключительно электронных средств и дистанционных образовательных технологий. Например, мастер путевых машин, водитель городского электротранспорта, электромонтажник авиационной техники, слесарь-механик судовой. Как быть с СОТБ?

В настоящее время наблюдается тенденция роста числа образовательных организаций по подготовке в сфере обеспечения транспортной безопасности. Это связано с большим спросом, особенно при проведении крупных массовых мероприятий, в которых задействован транспортный комплекс. Вносит свои коррективы и законодательство в сфере закупок за бюджетные и внебюджетные средства. Конкурсные процедуры дают возможность найти минимальную цену обучения, но не лучшее качество образования. Какой уровень подготовки может быть при снижении стоимости очного обучения более чем на 90%. Вот примеры результатов проведенных торгов:

Организация	Первоначальная стоимость лота, руб.	Первоначальная средняя стоимость за человека, руб.	Итоги конкурса, руб.	Итоговая стоимость за человека, руб.	Примечание
Государственное унитарное предприятие Республики Крым «Крымтроллейбус»	1 387 866,68	6 087,13	62 456,08	273,93	Для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. От 20 до 40 часов
Государственное унитарное предприятие города Москвы «Мосгортранс»	993 666,30	9 033,33	30 000,00	272,72	Для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. Очно 72 часа
Муниципальное унитарное предприятие «Ростовская транспортная компания»	498 533,33	1 917,43	260 000,00	1 000,00	Для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. Очно от 20 до 40 часов
Государственное унитарное предприятие города Москвы «Мосгортранс»	1 520 000,00	16 000,00	561 777,07	5 913,44	Для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. Очно 80 часов

И это цифры публичные, а как же обучаются подразделения транспортной безопасности теми образовательными организациями, которые не проводят конкурсные процедуры?

Несмотря на то что существует ответственность за нарушение установленных в области обеспечения ТБ правил, в том числе порядка подготовки СОТБ (ст. 11.15² и 23.36 КоАП РФ), остается вопрос о низком уровне подготовки этих сил и их аттестации. Отсутствуют требования к учебно-материальной базе и учету специфики видов транспорта в процессе обучения, а также механизм контроля образовательных организаций в части подготовки СОТБ.

С учетом изложенного необходимо определить особенности тренажерной и практической подготовки СОТБ, критерии для образовательных организаций и механизм их контроля в части порядка подготовки СОТБ. Возможно, стоит рассмотреть вопрос сертификации образовательных организаций, которые осуществляют подготовку СОТБ, учесть при этом опыт сертификации учебных центров по авиационной безопасности; следует сформировать единые требования и подходы к образовательному процессу, созданию программно-методического обеспечения транспортной безопасности.

Мы предлагаем создать учебно-методический совет по подготовке специалистов в области обеспечения ТБ. Именно специалистов, а не только СОТБ, ведь уже сейчас видно, что силами подразделений ТБ не ограничивается обеспечение этой безопасности. Требуется, например, преподаватели по дисциплине «Транспортная безопасность» как для обучения студентов, так и для программ повышения квалификации, специалисты проектных организаций, работники надзорных органов, органов исполнительной федеральной и региональной власти.

При создании единого совета для всех видов транспорта по организации подготовки специалистов в области обеспечения ТБ можно обеспечить унификацию требований к подготовке в сфере и высшего, и дополнительного профессионального образования, а в будущем и в сфере профессионального обучения. Такая работа позволит решить вопрос единого подхода к подготовке специалистов, которые не относятся к СОТБ, но имеют отношение к ТБ, а также инициировать предложения по профессиям в области обеспечения ТБ.

Г.Ю. Лещов,
директор научно-исследовательского
центра экспертиз на транспорте
Российского университета транспорта
(МИИТ), советник ректора,
кандидат экономических наук

О контроле качества подготовки сил обеспечения транспортной безопасности

В настоящее время вопросы качественной подготовки кадров для реализации требований по обеспечению ТБ в Российской Федерации, в том числе получения практических навыков работы различными категориями СОТБ, – одно из приоритетных направлений в создании комплексной системы обеспечения безопасности государства.

В соответствии с приказом Минтранса России от 21.08.2014 № 231 «Об утверждении требований к знаниям, умениям, навыкам сил обеспечения транспортной безопасности, личностным (психофизическим) качествам, уровню физической подготовки отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности, включая особенности проверки соответствия знаний, умений, навыков сил обеспечения транспортной безопасности, личностным (психофизическим) качествам, уровню физической подготовки отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности применительно к отдельным видам транспорта» организована деятельность компетентных органов в области обеспечения ТБ.

Проверка соответствия знаний, умений, навыков СОТБ ведется с использованием перечней вопросов, подготавливаемых постоянно действующими комиссиями при центральных аппаратах компетентных органов в области обеспечения ТБ. Эти перечни подлежат применению органами аттестации, аттестующими организациями. Перечни разрабатываются с учетом требований к знаниям, умениям, навыкам СОТБ, а также особенностей обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС по видам транспорта, ОТИ дорожного хозяйства, метрополитенов.

Органы аттестации на базе перечней вопросов, утвержденных руководителями компетентных органов, формируют билеты, содержащие тематические вопросы, требующие развернутых ответов, практические задачи, а также письменные (компьютерные) тесты. В ходе проверки знаний, умений, навыков аттестуемому лицу необходимо ответить на три тематических вопроса, решить две практические задачи, содержащиеся в билетах, пройти письменный (компьютерный) тест, включающий не менее 50 вопросов с четырьмя и более ответами.

Согласно с нормам указанного приказа к каждой категории СОТБ предъявляются свои требования.

Перечень знаний, умений, навыков, являющихся обязательными для работников, непосредственно связанных с обеспечением ТБ на ОТИ и ТС, содержит требование знать порядок обращения с информацией ограниченного доступа и сведениями, составляющими государственную тайну. Указанная категория лиц и порядок доступа к данной информации определены Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» и постановлением Правительства РФ от 06.02.2010 № 63 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне».

Типовые дополнительные профессиональные программы повышения квалификации работников, назначенных в качестве лиц, ответственных за обеспечение ТБ на ОТИ, разработаны в соответствии со ст. 85¹ Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», приказом Минтранса России от 08.09.2014 № 243 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности».

Дополнительные профессиональные программы повышения квалификации работников, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности ОТИ и ТС, для иных работников, субъектов транспортной инфраструктуры содержат раздел «Порядок обращения с информацией ограниченного доступа, сведениями, составляющими государственную тайну».

В ходе изучения этой темы слушатели должны усвоить большой объем материала, включая: понятие информации ограниченного доступа и сведений, составляющих государственную тайну; организацию защиты информации; порядок обращения с материальными носителями информации ограниченного доступа и сведений, составляющих государственную тайну; порядок обращения со средствами автоматизации при формировании, использовании, обработке и хранении информации.

В соответствии с нормами законодательства организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам в области обращения информации ограниченного доступа и сведений, составляющих государственную тайну, должны обладать категоризованными учебными аудиториями и преподавательским составом, имеющим соответствующие допуски к работе.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам в области подготовки СОТБ, должны иметь учебно-тренажерную базу, в том числе тренажеры, соответствующие следующим требованиям: обеспечение наглядности и доступности в обучении, эффективное использование учебного времени, обеспечение интереса и повышение активности обучаемых лиц в процессе обучения; создание различных условий, требующих от обучаемых самостоятельности и практического применения ранее полученных знаний, умений и навыков; осуществление объективного контроля за действиями обучаемых и усвоением изучаемого ими материала; выявление ошибок, допускаемых обучаемыми, и недостаточно усвоенных вопросов; простота устройства, надежность в работе; обеспечение полной безопасности обучаемых в ходе занятий.

Организация, осуществляющая образовательную деятельность, в зависимости от требований, установленных типовыми основными программами профессионального обучения и типовыми дополнительными профессиональными программами, оснащается одним или несколькими тренажерами. Разрабатываемые и внедряемые автоматизированные образовательные системы соответствуют существующей системе организации и

планирования учебного процесса по срокам проведения и видам занятий согласно установленным программам и тематическим планам, а также по количественному составу групп обучаемых и продолжительности учебных занятий.

Повышение квалификации слушателей, осуществляемое в соответствии с типовой программой (далее – подготовка), проводится с использованием модульного принципа построения учебного плана, с применением различных образовательных технологий, в том числе дистанционных образовательных технологий и электронного обучения.

Учебные модули (дисциплины), включенные в типовую программу, используются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, для разработки календарного учебного плана. Содержание оценочных и методических материалов определяется организацией самостоятельно с учетом положений законодательства об образовании и о транспортной безопасности.

В случае использования при реализации образовательной программы тренажеров они должны соответствовать требованиям, которые указаны в Порядке подготовки сил обеспечения транспортной безопасности, утвержденном приказом Минтранса России от 31.07.2014 № 212.

Типовая программа определяет минимальный объем знаний и умений, которыми должен обладать работник, назначенный в качестве лица, ответственного за обеспечение транспортной безопасности. Объем дополнительной профессиональной программы, разрабатываемой на основе типовой программы, должен составлять не менее 40 академических часов. Сроки ее освоения устанавливаются организацией самостоятельно.

Слушателями программы могут быть лица, имеющие или получающие среднее профессиональное и (или) высшее образование.

В настоящее время на рынке оказания образовательных услуг в области подготовки СОТБ появилась устойчивая тенденция увеличения количества образовательных организаций. Большинство из них предлагает только дистанционное обучение, что говорит о низком уровне подготовки СОТБ, в том чис-

ле и к аттестации, из-за отсутствия необходимой учебно-материальной базы и учета специфики видов транспорта. Теоретическая подготовка с помощью дистанционной подачи материала возможна, но по поводу требований к тренажерам и практическим занятиям единое понимание отсутствует. И это при необходимости подготавливать персонал, который обязан выявлять нарушителей с использованием различных технических средств и методик.

При полной дистанционной форме обучения некоторых категорий СОТБ, вопросы практической подготовки порой вообще исключаются. За две с половиной тысячи, не выходя из дома, можно приобрести удостоверение о прохождении подготовки СОТБ различной категории.

У Минтранса России есть право в соответствии со ст. 85¹ Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» устанавливать особенности организации и осуществления практической подготовки СОТБ по видам транспорта. Опыт такой практики есть в сфере авиационной подготовки. Однако механизм контроля образовательных организаций в части подготовки СОТБ до сих пор не выработан.

Субъекты транспортной инфраструктуры и подразделения ТБ оплачивают подготовку СОТБ, прибегая к услугам недобросовестных образовательных организаций, устанавливающих явно заниженную стоимость, то есть умышленно жертвуют качеством образования. В то же время они оплачивают аттестацию своего персонала, а при недостаточной подготовке ее придется проходить повторно и даже, возможно, многократно. Даже после прохождения аттестации качество выполнения обязанностей по обеспечению ТБ может не отвечать установленным требованиям.

Вывод: необходимо защитить субъекты транспортной инфраструктуры и подразделения ТБ от некачественной подготовки СОТБ. Органы прокуратуры должны проверять организации, осуществляющие образовательную деятельность по подготовке СОТБ, на соответствие нормам законодательства.

Д.В. Григорьев,
доцент кафедры уголовного
права, уголовного процесса
и криминалистики Юридического
института Российского
университета транспорта (МИИТ),
кандидат юридических наук, доцент

Актуальные вопросы обеспечения безопасности функционирования железнодорожного транспорта

В силу исторических и природных особенностей нашей страны: большая территория, удаленность источников сырья, энергоносителей и промышленных центров друг от друга и прочих – ведущая роль в транспортном комплексе Российской Федерации принадлежит железнодорожной отрасли.

Особая значимость железнодорожного транспорта отмечена в Транспортной стратегии России на период до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.11.2008¹. В этом документе оценены перспективы развития транспортного комплекса страны, определены показатели, поставлена задача улучшения качества транспортных услуг, повышения конкурентоспособности отечественной транспортной системы. Реализация государственной политики в области безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта общего пользования и эксплуатации транспортных и иных связанных с перевозочным процессом технических средств возложена на Минтранс России.

Основным законодательным актом, регулирующим вопросы обеспечения безопасности функционирования железнодорожного транспорта, является Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». В соответствии со ст. 2 закона безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта определяется как «состояние защищенности процесса движения железнодорожного подвижного состава и самого железнодорожного под-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 № 1734-р (в ред. от 12.05.2018) «О Транспортной стратегии Российской Федерации».

вижного состава, при котором отсутствует недопустимый риск возникновения транспортных происшествий и их последствий, влекущих за собой причинение вреда жизни или здоровью граждан, вреда окружающей среде, имуществу физических или юридических лиц».

Федеральным законом «О техническом регулировании»¹ предусмотрена многоуровневая система технического регулирования, включающая технические регламенты, межгосударственные стандарты, национальные стандарты, своды правил, собственные стандарты, требования по безопасности к продукции и связанным с ней процессам. Федеральный закон от 10.03.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» предписывает обязательное соблюдение установленных требований технических и технологических нормативов (государственных стандартов и правил, строительных норм и правил, сертификационных требований, норм безопасности) всеми лицами, причастными к перевозочному процессу на железнодорожном транспорте.

Бесперебойное и качественное функционирование железнодорожных перевозок во многом базируется именно на соблюдении при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований (технических регламентов и стандартов) к техническим устройствам, оборудованию, сооружениям, иным железнодорожным объектам, а также процессам производства, эксплуатации, перевозки. В то же время на ряде железных дорог эти требования нарушаются, из-за чего растет число аварий, сопряженных с риском для жизни и здоровья граждан, случаев повреждения грузов, поломки дорогостоящей техники и оборудования. Устранение причин аварий, крушений и сокращение доли небезопасного обслуживания – предмет заботы руководства ОАО «РЖД».

На железнодорожном транспорте наблюдается постоянный рост перевозок пассажиров, что актуализирует вопросы обеспечения их безопасности. Так, в 2017 г. ОАО «РЖД» перевезено 1 млрд 118 млн пассажиров, что на 7,8% больше, чем в

¹ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) «О техническом регулировании».

2016 г.¹ С 2010 г. ОАО «РЖД» затратило 24 млрд руб. на разработку и реализацию мер по предупреждению травматизма, что привело к снижению количества несчастных случаев на 26%. Однако одних усилий компании в этом вопросе недостаточно. Муниципальные и региональные органы власти должны при расширении жилищного строительства предусматривать строительство переходов над железнодорожными путями, тем самым обеспечивая право граждан на перемещение. При этом переходы должны быть надежны и безопасны². Снижению количества несчастных случаев на железной дороге с участием молодежи в значительной степени способствовало бы введение в школьный курс ОБЖ раздела по изучению правил поведения на железной дороге.

В последние годы в связи с ростом угроз АНВ для железнодорожной отрасли особую важность приобрели вопросы обеспечения транспортной безопасности. Практика показывает, что на сегодняшний день спектр постороннего вмешательства в деятельность транспортного комплекса весьма широк. Транспортная инфраструктура и транспортные средства – привлекательный объект для хулиганствующих элементов, экстремистских и террористических организаций. Вокзалы, мосты, тоннели, путепроводы весьма уязвимы и требуют охраны. Для железнодорожной отрасли терроризм представляет серьезную опасность.

Понятие транспортной безопасности, перечень объектов транспортной инфраструктуры, процесс обеспечения ТБ определяет Закон о транспортной безопасности. В соответствии с п. 10 ст. 1 указанного закона под транспортной безопасностью понимается состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от АНВ. Федеральный закон «О противодействии терроризму» устанавливает основные принципы противодействия терроризму, раскрывает содержание антитеррористической деятельности органов, наделенных полномочиями по противодействию терроризму.

¹ См.: Пассажиропоток за январь – ноябрь на сети ОАО «РЖД» вырос на 3% – до 1 млрд. URL: <http://www.gudok.ru/infrastructure/> (дата обращения: 20.11.2018).

² См.: Подразделения транспортной безопасности получают более широкие полномочия. Там же.

Перечень потенциальных угроз совершения АНВ утвержден совместным приказом от 05.03.2010 Минтранса России № 52, ФСБ России № 112, МВД России № 134. В современных условиях терроризм приобретает все более выраженный технологический характер. Об этом свидетельствует широкое использование злоумышленниками в преступных целях сотовой связи, электронной почты, социальных сетей, беспилотных летательных аппаратов. Специфическими чертами терроризма на транспорте является применение взрывчатых веществ, захват заложников, суицидальный терроризм¹. Серьезной угрозой последнего времени стало совершение террористических актов с использованием автомобильной техники в качестве средства поражения людей в местах их массового пребывания.

По мнению экспертов, антитеррористические меры на транспорте необходимо выстраивать исходя из потенциальных угроз. Основной объем работы по проведению таких мер возлагается на органы внутренних дел на транспорте и транспортные организации. К числу мер можно отнести: составление перечня особо важных, уязвимых в террористическом отношении объектов и зон; обследование объектов транспортного комплекса на предмет уязвимости в террористическом отношении; осуществление режимных мероприятий на территории железнодорожных вокзалов; выявление фактов незаконного провоза посылками членами поездных бригад; информационно-разъяснительную работу среди пассажиров о поведении в случае угрозы АНВ; осмотры подвижного состава, встречные досмотры пассажиров поездов южных направлений с целью выявления разыскиваемых лиц, оружия, взрывчатых веществ, наркотиков.

Профилактическая работа ведется Минтрансом России и организациями транспортной отрасли. В Минтрансе России работает Федеральная антитеррористическая комиссия по вопросам противодействия терроризму на объектах транспортного комплекса. Минтранс России совместно с МВД России разрабатывают планы антитеррористических мероприятий. Принято совместное указание МВД России, ФСБ России, МЧС России

¹ См.: *Киракосян А.М.* Терроризм на транспорте как угроза современному обществу: социально-философский анализ: автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 2007.

от 08.04.2002 № 1946у «О мерах по предупреждению актов терроризма, недопущению незаконного вмешательства посторонних лиц в работу федерального железнодорожного транспорта».

Вопросы обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте отражены в приказах Минтранса России. Например, приказ от 11.02.2010 № 34 «Об утверждении Порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств» регламентирует проведение мероприятий по защите объектов железнодорожной инфраструктуры от потенциальных и непосредственных АНВ. На современном этапе одна из главных задач Минтранса России состоит в принятии ведомственных нормативных правовых актов, необходимых для реализации федеральных законов в области обеспечения транспортной безопасности¹.

В.Н. Гуцуляк,
профессор кафедры «Транспортное право»
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ),
доктор юридических наук, профессор,
почетный работник морского флота

**Влияние норм международного морского права
на обеспечение транспортной безопасности судов
внутреннего плавания**

В соответствии со ст. 3 КВВТ РФ внутренний водный транспорт (ВВТ) – это вид транспорта, представляющий собой производственно-технологический комплекс с входящими в него организациями, осуществляющими судоходство и иную связанную с судоходством деятельность на внутренних водных

¹ См.: *Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности: монография / под ред. А.И. Землина* М.: Юрид. ин-т МИИТ, 2018. С. 74.

путях Российской Федерации. Под судоходством понимается довольно широкий перечень видов деятельности, связанных с использованием на внутренних водных путях судов. Конечно, в первую очередь это перевозки грузов, пассажиров и их багажа, а также сопутствующие перевозкам технологические операции (погрузка, выгрузка, перегрузка и т.д.). В судоходство также включаются, в частности, буксировочные операции, лоцманская и ледокольная проводка, научные исследования, использование судов для учебных, спортивных и культурных целей и проч. Перечень не исчерпывающий: могут быть и «иные цели».

ВВТ занимает важное место в экономике России. Его отличительная черта – самая низкая по сравнению с другими видами транспорта себестоимость перевозок. Например, удельный расход топлива на внутреннем водном транспорте в четыре раза ниже, чем на автомобильном. Кроме того, это наиболее безопасный и экологически чистый вид транспорта. Так, выбросы углекислого газа на судах в 20 раз меньше, чем на автомобильном транспорте.

Иногда ВВТ не имеет альтернативы, например при доставке массовых грузов в районы Крайнего Севера, которые недоступны для других видов транспорта.

Вместе с тем, несмотря на явные преимущества, к сожалению, потенциал ВВТ в России сегодня недооценен. На его долю приходится менее 1,5% общего объема перевозок грузов. Для сравнения, во Франции этот показатель составляет 10%, в Германии – 11%, а в Нидерландах – 34%.

Общая численность российских транспортных судов внутреннего плавания – 30 392 единицы, средний возраст – 37 лет. Из них порядка 13 тыс. – это грузовые и пассажирские суда. При этом 95% объема перевозок грузов и 86% объема перевозок пассажиров выполняются предприятиями негосударственных форм собственности.

В последние годы развитию ВВТ уделяется большое внимание со стороны Правительства Российской Федерации. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 327-р утверждена Стратегии развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации на период до

2030 года. В ней дана оценка современного состояния ВВТ, описаны проблемы и возможности его развития, установлены сроки, этапы и механизмы реализации стратегии.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2018 № 2101-р утвержден Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года, составная часть которого – федеральный проект «Внутренние водные пути». Проект, в частности, предполагает суммарное увеличение пропускной способности внутренних водных путей (ВВП) почти на 70 млн тонн за счет сокращения протяженности участков, ограничивающих их пропускную способность. Кроме того, предусмотрен комплексный проект реконструкции объектов инфраструктуры канала имени Москвы и обновления обслуживающего флота.

ВВТ – один из наиболее перспективных видов транспорта, за которым большое будущее. Вместе с тем следует учитывать, что этот транспорт и объекты его инфраструктуры (ВВП, речные порты, гидротехнические сооружения и т.д.) весьма уязвимы с точки зрения АНВ. Последствия АНВ на внутреннем водном транспорте и связанных с ним объектах инфраструктуры (порты, причалы, перегрузочные комплексы, судовые и портовые гидротехнические сооружения и т.п.) могут быть колоссальными и представлять глобальную угрозу. Например, в результате взрыва 12 августа 2015 г. в китайском порту Тяньцзинь погибло 173 человека и было ранено более 700, порт смог возобновить работу только через неделю. Другой пример: в 1947 г. на французском судне «Грандкэмп» (Grandcamp), стоявшем у причала в американском порту Техас сдетонировал груз – более 2 тыс. тонн аммиачной селитры. Тогда произошел самый большой по мощности неядерный взрыв в истории. По меньшей мере три судна были полностью разрушены, семь получили серьезные повреждения. Загорелись десятки нефтехранилищ и химических резервуаров. Погиб 581 человек, свыше 5 тыс. получили ранения. В данном случае речь идет о техногенной катастрофе, но аналогичный масштаб могут дать последствия террористических атак.

В связи с этим совершенно необоснованна позиция ряда авторов, считающих, что вопросам ТБ уделяется неоправданно много средств и внимания. Так, Дмитриев С.Н. полагает, что «система обеспечения государственной и общественной безопасности России и без того гипертрофирована», и приводит на этот счет следующий аргумент: «с момента развала СССР ни в одном из морских портов России не было зарегистрировано ни единого теракта»¹. Вряд ли с такой логикой можно согласиться. Вероятно, как раз поэтому в России и не произошло ни одного теракта на судах и объектах морского и внутреннего водного транспорта, что вопросы ТБ в этой отрасли стоят в центре внимания как в доктрине, так и на практике.

Одна из главных особенностей деятельности судов внутреннего плавания заключается в том, что целый ряд ключевых положений, касающихся обеспечения ТБ, уже апробированных на морском флоте, стали применяться на ВВТ. Хотя различия между морским и внутренним водным транспортом могут быть весьма существенными.

Во-первых, морское судоходство, как это вытекает из его названия, осуществляется по морям и океанам, в то время как ВВТ используется на внутренних реках и озерах, в связи с чем его нередко в обиходе именуют речным транспортом.

Во-вторых, морское судоходство большей частью носит международный характер (не считая каботажных рейсов), а ВВТ работает сугубо внутри страны (за исключением судов смешанного (река – море) плавания»).

В-третьих, если деятельность морского транспорта регулируется в большей степени нормами международного морского права, то на ВВТ преобладают нормы внутригосударственного права.

Тем не менее реальность сегодня такова, что наблюдается конвергенция правовых режимов морского и речного судоходства². Именно этот объективный процесс – одна из основных

¹ Дмитриев С.Н. Потемкинские деревни транспортной безопасности // Транспорт. право. 2015. № 2. С. 14.

² См. подробнее: Гуцуляк В.В. Международно-правовой режим внутренних вод государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 13, 182.

причин все большей «проницаемости» норм международного морского права в российское законодательство, регулирующее деятельность ВВТ.

Универсальным международным договором, устанавливающим требования к конструкции, оборудованию и годности к плаванию судов, является Международная конвенция по охране человеческой жизни на море, принятая в 1974 г., измененная и дополненная Протоколом 1978 г. с последующими изменениями и дополнениями. Эта конвенция известна среди специалистов под названием СОЛАС (*от англ.* – Safety of Life at Sea, SOLAS). Конвенция СОЛАС оказала и продолжает оказывать огромное влияние на современное судоходство. Практически нет ни одной области в деятельности, связанной с использованием флота, где бы в той или иной форме не присутствовали нормы Конвенции СОЛАС. Принципиально важен тот факт, что они получают распространение не только на морском, но и на внутреннем водном транспорте России. Речь идет о положениях Международного кодекса по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращению загрязнения (МКУБ), являющегося составной частью Конвенции СОЛАС.

Причиной разработки МКУБ послужила катастрофа английского парома «Геральд оф фри Энтерпрайз»¹ 6 марта 1987 г. при выходе из бельгийского порта Зебрюгге. Когда судно отошло от причала, носовые ворота автомобильной палубы остались открытыми, что привело к попаданию воды внутрь и опрокидыванию парома. Погибли 197 человек. Эта катастрофа, причиной которой стала исключительно человеческая ошибка, заставила жестко регламентировать повседневную деятельность экипажей судов.

В 1989 г. ИМО приняла Руководство по методам управления безопасной эксплуатацией судов для предотвращения загрязнения. Поначалу руководство носило рекомендательный характер, однако в 1993 г. на его основе был принят МКУБ (International Safety Management (ISM) Code). Для придания

¹ См.: *Иванов Г.Г.* Правовое регулирование морского судоходства в Российской Федерации. М.: Спарк, 2002. С. 131–135.

МКУБ обязательной юридической силы в Конвенцию СОЛАС в 1994 г. была включена глава IX «Управление безопасной эксплуатацией судов», которая постановила считать МКУБ юридически обязательным актом.

Согласно МКУБ каждая судоходная компания должна разработать и ввести в действие систему управления безопасностью (СУБ). Задача системы – построить процедуры управления деятельностью судна таким образом, чтобы исключить вероятность ошибок, обусловленных человеческим фактором. По сути, СУБ – структурированная и жестко документированная система, позволяющая персоналу судоходной компании и членам экипажей эффективно обеспечивать безопасность судна и защиту окружающей среды посредством процедур, инструкций, распределения ответственности и полномочий.

Согласно приказу Минтранса России от 26.07.1994 № 63 «О мерах по повышению безопасности мореплавания» МКУБ введен в действие в России. С 2002 г. он действует в отношении всех категорий судов, плавающих под российским флагом.

Принятие МКУБ в корне изменило традиционное понимание безопасности судоходства. Особо следует отметить, что положения МКУБ были не только имплементированы в российское законодательство в части, касающейся морских судов, но и распространены в том числе на ВВТ, который, как известно, занят каботажными перевозками (исключение составляют суда смешанного (река – море) плавания).

С 1 января 2013 г. в КВВТ были внесены существенные изменения. Вступила в силу ст. 34¹ «Система управления безопасностью судов», которая предусматривает, что владельцы судов, подлежащих государственной регистрации, за исключением маломерных судов, прогулочных судов и спортивных парусных судов, должны разработать и применять систему управления безопасностью.

Согласно КВВТ система управления безопасностью – это совокупность документированных мер, необходимых для эффективного выполнения судами требований в области обеспечения безопасности судоходства и предотвращения загрязнения

окружающей среды, действий работников судовладельцев, включая членов экипажей судов, в случае возникновения связанных с судами опасности, аварийных ситуаций.

СУБ включает в себя:

- инструкции работникам судовладельца по обеспечению безопасной эксплуатации судов и предотвращению загрязнения окружающей среды в соответствии с требованиями КВВТ;

- документы, устанавливающие полномочия и взаимоотношения работников судовладельца, осуществляющих управление эксплуатацией судов, в части обеспечения безопасной эксплуатации судов и предотвращения загрязнения окружающей среды;

- документ, устанавливающий полномочия и взаимодействие членов экипажей судов и владельца в части обеспечения безопасной эксплуатации судов и предотвращения загрязнения окружающей среды;

- способы связи между работниками судовладельца и экипажем судна;

- порядок передачи экипажем судна сообщений об авариях, о фактах несоблюдения требований законодательства и (или) требований, установленных судовладельцем;

- порядок действий членов экипажа судна и других работников судовладельца в случае возникновения аварийных ситуаций;

- документы, устанавливающие обязанности капитана судна в отношении обеспечения безопасной эксплуатации судна экипажем; издания необходимых приказов и инструкций в целях обеспечения безопасной эксплуатации судна; проверки выполнения экипажем требований безопасной эксплуатации судна; своевременной передачи сообщений судовладельцу о недостатках системы управления безопасностью;

- документы, подтверждающие полномочия капитана судна, в том числе исключительные полномочия и ответственность в отношении сохранения жизни, здоровья людей, обеспечения безопасной эксплуатации судна и предотвращения загрязнения окружающей среды;

– программы учений экипажа судна по действиям в условиях аварийной ситуации;

– порядок ознакомления членов экипажа, принятых на работу или назначенных на судно, с их обязанностями до выхода судна в рейс;

– порядок ознакомления работников судовладельца при приеме на работу и переводе на другую работу с возложенными на них обязанностями в части обеспечения безопасной эксплуатации судов и предотвращения загрязнения окружающей среды;

– порядок планирования рейса судна и обеспечения безопасности его плавания;

– меры по обеспечению надежности механизмов, устройств, оборудования судов, в том числе регулярные проверки механизмов, устройств, оборудования, которые не используются постоянно;

– порядок проведения проверок эффективности системы управления безопасностью и при необходимости ее пересмотра.

Таким образом, сфера действия СУБ сегодня охватывает как морской, так и внутренний водный транспорт. В связи с этим можно сделать весьма важный вывод, что нормы международного морского права в настоящее время получают распространение и активно имплементируются в российское законодательство не только на морском транспорте, где, в общем-то, этот процесс всегда был традиционным, учитывая преимущественно международный характер деятельности морского флота, но и на ВВТ России.

Практическая значимость вывода заключается в том, что, во-первых, уровень транспортной безопасности ВВТ России будет соответствовать международным стандартам, а во-вторых, закладывается прочная и долговременная основа для формирования законодательной базы, регламентирующей международное судоходство на ВВП Российской Федерации, имея в виду их предстоящее поэтапное открытие для плавания иностранных судов и связанные с этим вопросы ТБ.

С.В. Козырев,
заместитель начальника отдела
организации дознания и исполнения
законодательства об административных
правонарушениях управления
организации охраны общественного
порядка Главного управления
на транспорте МВД России,
подполковник полиции

**О принимаемых органами внутренних дел
на транспорте мерах по пресечению правонарушений
в сфере транспортной безопасности и возникающих
при этом проблемных вопросах**

Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации одной из основных задач определено обеспечение безопасности граждан и антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств, в число которых в первую очередь входят железнодорожные вокзалы, аэропорты, метро.

В настоящее время транспорт – неотъемлемая составляющая инфраструктуры современной жизни, поэтому обеспечение антитеррористической безопасности объектов транспорта требует системного подхода. Игнорирование имеющихся проблем может привести к трагическим последствиям.

Согласно Закону о противодействии терроризму один из основных принципов противодействия – приоритет мер по его предупреждению.

В соответствии с п. 1 и 10 ст. 1 Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», ТБ это – состояние защищенности ОТИ и ТС от актов незаконного вмешательства, которыми признаются противоправные действия (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающие безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшие причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшие угрозу наступления таких последствий.

Согласно ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» на полицию возлагаются следующие обязанности: участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан; выносить заключение о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением ТБ; пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством к подведомственности полиции; выявлять причины административных правонарушений и условия, способствующие их совершению; принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 10 Закона о транспортной безопасности работы, непосредственно связанные с обеспечением ТБ, не вправе выполнять лица, в отношении которых имеется заключение органов внутренних дел о невозможности их допуска.

За неисполнение требований по соблюдению ТБ предусмотрена административная ответственность по ч. 1 ст. 11.15¹ КоАП РФ.

В 2017 г. Государственной Думой Российской Федерации поддержана законодательная инициатива о расширении полномочий органов внутренних дел на транспорте (ОВДТ) по возбуждению и рассмотрению административных дел о правонарушении в сфере ТБ.

Федеральным законом от 29.12.2017 № 464-ФЗ внесены изменения в КоАП РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации, согласно которым должностные лица органов внутренних дел (полиции) наделены полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 11.15¹ КоАП РФ и составлению протоколов об административных правонарушениях по ч. 2 и 3 ст. 11.15¹ КоАП РФ в части неисполнения гражданами требований по соблюдению ТБ.

С начала 2018 г. количество пресеченных административных правонарушений возросло на 29,4% (с 296 до 383), но при этом затруднения в его применении возникают в управлениях на транспорте по Сибирскому и Южному федеральным округам, в Забайкальском линейном управлении, где число выявленных правонарушений по данной статье составило всего 15 (-42,3%), 13 (-23,5%) и 7 (-36,4%) соответственно. Слабо организована работа в Восточно-Сибирском линейном управлении (три факта), а с января 2018 г. должностными лицами транспортных подразделений полиции уже рассмотрено 250 административных материалов по допущенным нарушениям в сфере ТБ.

Основной проблемой остается определение хозяйствующими субъектами зон ТБ, их категорирование и документальное оформление, без чего невозможно организовать процесс выявления правонарушений в сфере ТБ.

Казалось бы, законодательством предусмотрены меры, упреждающие эти правонарушения, однако на практике возникают существенные трудности привлечения виновных лиц, и юридических, и физических, к административной ответственности. Так, имеются проблемы получения запрашиваемых сведений по оценке уязвимости объектов и утвержденных планов обеспечения ТБ из структурных подразделений ОАО «РЖД», которые ссылаются на внутренние приказы и положения Федерального закона «О коммерческой тайне». Это сказывается негативно на сроках рассмотрения административных материалов.

Например, если в ходе административного производства получены сведения о выявлении (совершении) нарушения на ОТИ, требуется документальное подтверждение этого факта. В подобных случаях сотрудники полиции в обязательном порядке делают запрос в адрес структурных подразделений ОТИ, что предполагает предоставление четкого ответа: находится конкретный ОТИ в зоне транспортной безопасности или нет. Возникает бюрократическая переписка с подразделениями ТБ. В итоге производство по делу об административном правонарушении за истечением сроков давности прекращается.

Еще один камень преткновения – отсутствие на многих ОТИ четкого обозначения зон ТБ. Физические лица в ряде случаев не понимают, что уже одним своим нахождением в зоне ТБ (на вокзале, грузовой станции, в порту или аэропорту) без прохождения соответствующего контроля нарушают требования законодательства, и обращаются с жалобами на неправомерное составление в отношении них административного протокола сотрудниками полиции.

Элементарное обязывание собственников ОТИ обозначить упреждающими информационными знаками зону ТБ, позволило бы минимизировать (а в ряде случаев возможно и исключить) появление в «запретной зоне» посторонних лиц. Знаки должны соответствовать предъявляемым требованиям, в частности быть единого образца – в виде панели определенной формы и цветовой гаммы, с обозначениями или надписями (в том числе на международном – английском языке), информировать граждан о том, что они попадают в зону ТБ, несанкционированный проход в которую запрещен. Также знак должен быть узнаваем, виден и продублирован на определенном расстоянии или с учетом специфики объекта.

Немаловажная роль в предупреждении правонарушений в сфере ТБ отведена взаимодействию правоохранительных органов с представителями территориальных управлений Ространснадзора. Недостаточное количество персонала таких управлений не позволяет на должном уровне взаимодействовать с сотрудниками полиции во всех проводимых мероприятиях по выявлению и пресечению указанных правонарушений, в особенности с учетом возрастающих требований к обеспечению защиты ОТИ от возможных АНВ.

Взаимодействие особенно значимым было во время чемпионата мира по футболу, в условиях максимальной загруженности пассажирских транспортных средств и массового пребывания граждан на объектах транспорта. Фактов совершения резонансных правонарушений не допущено.

О значимости проводимой работы по предупреждению правонарушений в сфере ТБ можно судить по следующим при-

мерам. Так, 1 января 2018 г. в 14:35 гражданин К., управляя автомобилем, в нарушение требований безопасности, пренебрегая запрещающим сигналом светофора и звуковой сигнализацией, оповещающими о приближении поезда, начал движение на железнодорожном переезде, в результате чего произошло столкновение автомобиля с локомотивом грузового поезда, экстренная остановка и задержка его движения более чем на два часа. Таким образом, К. совершил действия, создающие препятствие движению транспортного средства, повлекшие ограничение функционирования объекта транспортной инфраструктуры с угрозой жизни и здоровью персонала субъекта транспортной инфраструктуры и пассажиров.

Еще один пример: 11 апреля 2018 г. сотрудниками полиции аэропорта Домодедово совместно с работниками авиационной безопасности на входе в терминал выявлен гражданин З., который по предварительному сговору с гражданином А. пронесил муляжи двух боевых гранат и пневматического пистолета в зону ТБ аэропорта Домодедово. Своими противоправными действиями, в результате которых была приостановлена работа аэропорта, З. и А. нарушили подпункт «г» пункта 3 Требований по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средств, по видам транспорта, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2014 № 1208. Указанные граждане привлечены к административной ответственности по ч. 3 ст. 11.15¹ КоАП РФ в виде административного ареста сроком на десять и семь суток.

А.В. Пищелко,
профессор кафедры «Психология,
социология, государственное
и муниципальное управление»
Юридического института
Российского университета
транспорта (МИИТ),
доктор педагогических наук

В.А. Мирошник,
магистрант

К вопросу о безопасности движения поездов

Обеспечение безопасности движения приобретает особое значение для сохранения конкурентоспособности железнодорожного транспорта на внутреннем рынке перевозок и для выхода отечественных перевозчиков на международный транспортный рынок. Причины нарушений правил безопасности движения требуют первостепенного внимания и исследования, что дает дополнительный инструментарий для управления транспортными процессами. Значительную роль здесь играет оперативность и достоверность поступающей информации, а также системный анализ экономических показателей, связанных с обеспечением безопасности перевозок.

Понятие «безопасность» определено в ст. 1 Закона Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности». Это – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Данное определение требует дополнения. Более адекватным, наверное, будет определение безопасности как условия существования любых объектов, при котором исключается нанесение вреда и причинение ущерба, или же они минимизируются.

Понятие «транспортная безопасность» впервые было использовано в постановлении Правительства Российской Федерации от 11.06.2002 № 274 «Вопросы Министерства транспорта

Российской Федерации» (подп. 3 п. 3). Термин появился в связи с усилением угрозы, вызванной распадом Советского Союза. До издания этого нормативного акта использовалось понятие «безопасность на транспорте». Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» (ныне не действует) в понятие «безопасность на транспорте» включал все виды безопасности в сфере транспортной деятельности: эксплуатации транспорта, пожарную, промышленную безопасность и т.п. (ст. 12).

По отношению к вопросам ТБ используются, как правило, три понятия: безопасность движения; безопасность эксплуатации; безопасность ОТИ и ТС от АНВ. Именно третье из них и положено в основу определения транспортной безопасности в Законе о транспортной безопасности (п. 10 ст. 1 и п. 1 ст. 1). Это определение, по мнению многих авторов, слишком лаконично и отражает сугубо технологический подход законодателя к данной категории. Ведь нельзя свести обеспечение защищенности транспортного комплекса, а также окружающей среды и населения лишь к защите ОТИ и ТС. Чтобы понятие «транспортная безопасность» приобрело характер родового, необходимо более четко определить его границы, включив такие составляющие, как безопасность дорожного движения, авиационная безопасность, безопасность полетов, безопасность мореплавания и другие виды безопасности, связанные с транспортной деятельностью.

Адекватное определение транспортной безопасности предлагают О.Е. Трофимов, Н.А. Духно, В.М. Корякин: ТБ это – состояние защищенности ОТИ и ТС, а также участников транспортного процесса (пассажиров, персонала и т.д.), окружающей среды от угроз природного, техногенного, антропогенного характера и АНВ, что и надлежит отразить в законе¹.

¹ См.: *Трофимов О.Е.* Административно-правовое регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013; *Духно Н.А., Корякин В.М.* Правовое обеспечение развития высокоскоростного железнодорожного сообщения в Российской Федерации. М.: Юрид. ин-т МИИТ, 2016.

Действующий в настоящее время Федеральный закон «О безопасности», принятый 28 декабря 2010 г., вообще не содержит определения понятия «безопасность», то есть не определяет предмет своего регулирования.

Следует ввести понятие «техническая безопасность железнодорожного транспорта» (безопасность технической системы), означающее условия деятельности железнодорожного транспорта как технической системы, обеспечивающие минимизацию нежелательных изменений в данной системе. Это важно, принимая во внимание, что большая часть транспортных происшествий связана с технологическими процессами транспорта, а также со служебной деятельностью персонала, и одно из важнейших направлений обеспечения безопасности – повышение надежности технических средств, безопасности движения и качества деятельности персонала.

Основные принципы ТБ, на которых основана соответствующая политика ОАО «РЖД»: законность; соблюдение баланса интересов личности, общества и государства; ответственность личности, общества и государства в области обеспечения транспортной безопасности; интеграция в международные системы безопасности; взаимодействие субъектов транспортной инфраструктуры, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Определение ТБ исключительно как защиты объектов транспорта от АНВ – однобоко, не принимает во внимание природные и техногенные угрозы, а также угрозы, связанные с человеческим фактором.

Обеспечение безопасности на железнодорожном транспорте во многом зависит от деятельности ревизорского аппарата ОАО «РЖД», которая включает: контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации, исполнением требований нормативно-правовых актов Правительства Российской Федерации и нормативных документов Минтранса России, ОАО «РЖД» по вопросам безопасности движения; анализ состояния безопасности движения на железных дорогах с разработкой мер профилактического характера и контроля за их устранением, а также нормативных документов по вопросам

безопасности движения, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, безопасности перевозок опасных грузов, выработку предложений по их изменению и дополнению; расследование транспортных происшествий; учет транспортных происшествий.

Политика безопасности ОАО «РЖД» заключается в том числе: в системном подходе при осуществлении процедур управления безопасностью всеми участниками в соответствии со специализацией видов бизнеса; использовании систем мониторинга и управления техническими средствами, исключающих влияние человеческого фактора при анализе отказов технических средств; непрерывности и единстве управления безопасностью на основе выработки согласованных и взаимоувязанных подходов к принятию управленческих решений по предотвращению или минимизации последствий кризисных ситуаций на всех уровнях управления компании; во внедрении процедур управления рисками в функциональную деятельность компании в области обеспечения безопасности.

К основным характеристикам уровня безопасности движения поездов можно отнести: число событий, повлекших за собой существенный материальный ущерб; общее число событий, связанных с нарушением безопасности движения; общее время перерывов в движении поездов в ожидании восстановления; сумму материального ущерба от нарушений безопасности (прямого и косвенного).

На текущем этапе железные дороги в целом и сложившаяся система менеджмента безопасности движения в частности столкнулись с рядом трудностей: возросшей организационной сложностью холдинга и автономностью входящих в него организаций (создание дочерних и зависимых обществ, независимых компаний); противоречиями между новыми инициативами и традиционными методами управления, зачастую репрессивного характера, что не всегда позитивно сказывается на мотивационных аспектах обеспечения безопасности движения. Значительного развития требуют и применяемые подходы, связанные с менеджментом риска для безопасности движения, особенно в части повышения прогноза и точности оцениваемых рисков.

Системы менеджмента безопасности бывают трех типов: реактивные, проактивные, предиктивные. Система безопасности, которая существует в ОАО «РЖД», относится к классу реактивных, то есть ориентированных на устранение причин совершенных нарушений. Переход на проактивный характер, ориентированный прежде всего на предупредительные меры, будет связан с увеличением внимания к работе с информацией, умением рассчитывать риски и переходом к управлению рисками, к прогнозам. Эффективность системы будет достигнута в том числе за счет учета действительных рисков и устранения излишних страховок.

Суть предиктивной системы безопасности заключается в том, что в систему начинает вводиться информация чрезвычайно широкого плана, в том числе полученная от самых разных источников, которая позволяет строить сценарии будущего.

При разработке мер безопасности учитывается следующая классификация ситуаций:

- штатные – функционирование на объектах железнодорожного транспорта в пределах, установленных нормами и правилами;

- режимные аварийные – отклонения от нормальных условий эксплуатации, возникают при штатном функционировании потенциально опасных объектов; последствия от них предсказуемые, защищенность достаточная;

- *проектные аварийные* – возникают при выходе за пределы штатных режимов с предсказуемыми и приемлемыми последствиями; защищенность от них частичная;

- *запроектные аварийные* – возникают при необратимых повреждениях ответственных элементов с высокими ущербами и человеческими жертвами и с необходимостью в последующем проведении восстановительных работ; степень защищенности от них недостаточная;

- *гипотетические аварийные* – могут возникать при непредсказуемых заранее вариантах и сценариях развития с максимально возможными ущербом и жертвами; защищенность от них низкая, прямому восстановлению объекты не подлежат.

Сложная ситуация складывается с качеством поставляемого на российские железные дороги подвижного состава и прочих технических средств, что негативно влияет на уровень безопасности движения поездов.

Целесообразно выделить два основных фактора, определяющих уровень риска для безопасной работы транспорта:

– формирование новой структуры функционирования железнодорожного транспорта. Организационное и имущественное разделение перевозчика и предприятий – производителей технических средств железнодорожного транспорта не позволяет им взаимодействовать в старых формах, в то время как новые формы пока недостаточно «обкатаны»;

– формирование конкурентного рынка оперирования подвижным составом, приток капитала в данный бизнес и увеличение спроса на вагоны.

В связи с этим принципиально важно решать задачи управления безопасностью во взаимосвязи со стадиями жизненного цикла конкретной продукции. Требования обеспечения надежности и безопасности технических систем разрабатывают и утверждают:

– разработчик – для этапа жизненного цикла, связанного с разработкой технических систем железнодорожного транспорта; согласование осуществляется с изготовителем и заказчиком;

– изготовитель – для этапа жизненного цикла, связанного с изготовлением и производством; согласование осуществляется с разработчиком и заказчиком;

– заказчик – для этапа жизненного цикла, связанного с эксплуатацией технических систем железнодорожного транспорта; согласование осуществляется с разработчиком и изготовителем.

Модернизация экономического механизма взаимодействия разработчиков, производителей и потребителей опирается на обоснованную систему показателей безопасности и надежности, что позволяет персонифицировать ответственность за их выполнение на этапах жизненного цикла. При этом важным элементом заключается в экономической ответственности разра-

ботчиков, поставщиков и потребителей технических систем за несоблюдение параметров жизненного цикла.

Не в полной мере решены проблемы в части оценки ущерба от нарушений безопасности движения, такие как:

- обеспечение достоверной и своевременной оценки понесенного ущерба и отнесения его на виновника транспортного происшествия;

- возмещение по результатам произведенной оценки ущерба, причиненного компании, либо страховыми компаниями, либо виновником транспортного происшествия;

- обеспечение инвестициями защиты наиболее рискованных объектов или участков железных дорог, что позволит существенно снизить угрозу нарушения безопасности движения поездов.

Высокая значимость человеческого фактора для целей обеспечения безопасности обуславливает важную роль правильно сформированной системы мотивации персонала в данной сфере. Основным видом поощрения – вознаграждение работников ведущих должностей и профессий за обеспечение безопасности движения. Выплата вознаграждения производится в зависимости от выполнения структурными подразделениями и филиалами показателей, характеризующих состояние безопасности движения поездов, по итогам работы за год. Для количественной оценки эффективности поощрения необходимо сопоставить достигнутый уровень безопасности движения в рассматриваемом и предыдущем периодах. При этом к учету принимаются как количество транспортных происшествий и событий, так и размер допущенного ущерба.

Таким образом, можно отметить, что существует ряд проблем эффективного управления безопасностью движения поездов. Данные проблемы проявляются как в практической сфере, так и в области транспортно-правовой теории.

В.В. Рыбальченко,
юрисконсульт отдела
воздушных перевозок
ВТА ВКС РФ

Особенности обеспечения защищенности воздушного транспорта от актов незаконного вмешательства

Воздушный транспорт играет значительную роль в мировой экономической деятельности и входит в число наиболее быстро развивающихся ее секторов. Одновременно во многих частях света выросла озабоченность общественности террористической опасностью для воздушных судов и объектов воздушного транспорта.

События новейшей истории свидетельствуют, что авиация – наиболее уязвимый объект с точки зрения террористической угрозы. Это подтверждается такими печальными событиями, как захват террористами четырех пассажирских самолетов 11 сентября 2001 г. в США и взрыв в воздухе 24 августа 2008 г. двух пассажирских самолетов, вылетавших из аэропорта Домодедово¹.

В связи с этим важно построить эффективную систему авиационной безопасности, то есть фактического обеспечения защищенности авиационной отрасли от АНВ в ее деятельности.

В современных условиях авиационная безопасность обеспечивается службами авиационной безопасности аэродромов или аэропортов, подразделениями ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области транспорта, службами авиационной безопасности эксплуатантов (авиационных предприятий), а также уполномоченными органами, наделенными этим правом федеральными законами (п. 2 ст. 83 ВК РФ).

Система обеспечения безопасности на воздушном транспорте находится в постоянном развитии, испытывает воздействие различных факторов, реагирует на изменяющуюся обста-

¹ См.: Филиппов А.Н., Парамонов И.М., Любан В.Г. Актуальные вопросы транспортной безопасности в борьбе с террористами-смертниками на объектах гражданской авиации // Вестн. Московского ун-та МВД России. 2016. № 3.

новку. Один из факторов, оказывающих влияние на деятельность этой системы, – реальное существование и обоснованное ожидание возможности возникновения и реализации определенных угроз безопасности транспортного комплекса.

На сегодняшний день ОТИ и ТС остаются одним из основных объектов устремлений как экстремистских и террористических организаций, так и криминальных структур, хулиганов¹. Результаты досмотров пассажиров в аэропортах свидетельствуют, что количество изъятых запрещенных предметов растет с каждым годом. Несмотря на существующие запреты злоумышленники постоянно пытаются пронести на борт самолета оружие и боеприпасы. Объективные сложности возникают в выявлении взрывчатых веществ, закамуфлированных под средства связи или иные электронные устройства, которые разрешено проносить на борт самолета. Серьезные опасения вызывает возрастающая техническая оснащенность террористических организаций, которые сегодня обладают средствами, позволяющими им совершать кибератаки на оборудование аэропортов, выводить из строя компьютерные системы, отслеживать воздушные коридоры.

В условиях огромных размеров территории нашей страны, низкой степени заселенности некоторых регионов для обеспечения ТБ нужно добиваться оптимального размещения сил и средств ТБ на наиболее значимых направлениях, создания в их структуре необходимых резервов для отражения опасности.

Для активизации системы ТБ в определенных направлениях следует уделять внимание оценке и прогнозу возможного ущерба от АНВ в деятельность объектов воздушного транспорта.

Вместе с тем вопросы обеспечения ТБ на объектах воздушного транспорта во многом идентичны задачам, которые решаются в этом направлении на других видах транспорта. К задачам обеспечения ТБ можно отнести: а) нормативно-правовое регулирование в этой области; б) определение угроз

¹ См.: *Транспортная безопасность в системе национальной безопасности России*: сб. матер. науч.-практ. конф. М.: Юрид. ин-т МИИТ, 2018. С. 53.

совершения АНВ, природных и техногенных опасностей; в) оценку уязвимости и категорирование ОТИ и ТС; г) разработку и реализацию требований и мер по обеспечению ТБ; д) подготовку специалистов в области ТБ; е) осуществление контроля и надзора; ж) информационное материально-техническое и научно-техническое обеспечение ТБ¹.

Проведенный анализ указывает на возрастающую роль человеческого фактора среди причин летных происшествий. Важным инструментом в обеспечении безопасности при выполнении полетов является медицинское освидетельствование летного состава для определения годности к летной работе по состоянию здоровья. Значимость этой процедуры подтверждает катастрофа самолета авиакомпании German Wings, произошедшей 24 марта 2015 г., когда вследствие очевидных упущений служб ТБ психически нездоровому человеку позволили сесть за штурвал пассажирского самолета. Решив покончить жизнь самоубийством, он направил пилотируемый им самолет к земле вместе с находившимися на борту пассажирами.

В России сложилась и эффективно работает трехзвенная система медицинского обеспечения полетов, включающая предполетный (предсменный) медицинский осмотр, медицинское наблюдение в межкомиссионный период и врачебно-летную экспертизу.

¹ См.: *Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности: монография* / под ред. А.И. Землина. М.: Юрид. ин-т МИИТ, 2018. С. 35.

Е.Р. Яппаров,
заведующий кафедрой
«Управление судном»
Московской государственной
академии водного транспорта,
кандидат технических наук

О проведении учений и тренировок по транспортной безопасности в судовых условиях

Выполнение положений Закона о транспортной безопасности и Международного кодекса охраны судов и портовых средств (МК ОСПС) обеспечивается членами экипажа судна, имеющими соответствующие обязанности в области обеспечения ТБ и несущими ответственность по охране. Остальные члены экипажа должны осознавать свою роль в обеспечении ТБ и обладать достаточными знаниями для выполнения своих обязанностей. Чтобы данные требования выполнялись, необходимо проводить теоретическую и практическую подготовку экипажа на судне.

Цель тренировок и учений состоит в обеспечении готовности экипажа судна к выполнению обязанностей по ТБ при всех уровнях охраны, а также в умении выявлять любые относящиеся к защищенности недостатки, требующие внимания.

План занятий и план тренировок разрабатываются лицом командного состава судна, ответственным за охрану (лицом, ответственным за обеспечение ТБ), утверждается капитаном и согласовывается с должностным лицом компании, ответственным за охрану (лицом, ответственным за обеспечение ТБ).

Цели занятий с экипажем заключаются в том, чтобы обеспечить: знание членами экипажа различных уровней охраны и соответствующих каждому уровню требований, современных видов угроз; умение распознавать и обнаруживать оружие, опасные вещества и устройства; знание характерных признаков и типов поведения лиц, могущих создать угрозу защищенности судна, уловок, применяемых для того, чтобы обойти меры охраны; владение психологическими навыками

межличностного общения с возможностью корректировки поведения лиц; знание охранной связи; отработку порядка реагирования на чрезвычайные обстоятельства и планов действий в спрогнозированных ситуациях; изучение правил эксплуатации устройств, правил обслуживания, а также практическое использование оборудования и систем охраны судна; знание правил проведения испытаний, калибровки и, при нахождении в море, технического обслуживания оборудования и систем охраны; овладение приемами проведения проверок, контроля и наблюдения за обстановкой, методами контактного досмотра людей, личного имущества, багажа, груза и судовых запасов.

Занятия в зависимости от типа излагаемого материала подразделяются на следующие **виды**: самостоятельное занятие, занятие, лекция, практическое занятие, инструктивно-методическое занятие, контрольное занятие.

Заранее разрабатывается план занятия, который должен предусматривать: вид, тему, учебную цель, метод проведения занятий, категорию личного состава, место проведения; вводную, основную и заключительную части занятий; время необходимое для рассмотрения каждого вопроса; выводы по занятию; фамилию и должность руководителя занятий.

Рекомендуются следующие **методы проведения занятий**, применимые в судовых условиях: рассказ (лекция), рассказ-беседа (занятие), рассказ с показом (практическое занятие), инструктаж (инструктивно-методическое занятие), контрольный опрос (контрольное занятие). Метод **«рассказ»** применяется, как правило, для доведения до слушателей теоретического материала, при этом используются плакаты, макеты, кино-, видеоматериалы и другие наглядные пособия. Метод **«рассказ-беседа»** помогает лучше усвоить тему, включить слушателей непосредственно в процесс объяснения материала. **Рассказ с показом** выбирают для практических занятий, когда необходимо дать пояснения либо непосредственно на механизмах, либо на их макетах, при этом ряд действий выполняют сами обучаемые. Данный метод наиболее эффективен при изучении технических объектов и конкретных практических действий, которые затем будут использоваться обучаемыми в процессе исполне-

ния тех или иных обязанностей; на таких занятиях обучаемые приобретают первоначальные навыки. **Инструктаж** применяется при проведении инструктивно-методических занятий, в ходе которых материал излагается в виде инструкций и, как правило, не требует дополнительного пояснения. **Контрольный опрос** проводят на контрольных занятиях с целью проверки знаний по тем или иным темам. Форма проведения такого занятия достаточно проста: вопрос – ответ.

Существуют и другие методы проведения занятий, но в судовых условиях наиболее эффективны именно перечисленные выше.

Категории личного состава, с которым проводятся занятия, определяются на основании требований Кодекса ОСПС и Закона о транспортной безопасности, программы подготовки экипажа и тем занятий.

Место проведения занятий должно быть подобрано таким образом, чтобы обеспечить наиболее оптимальные условия для восприятия материала обучаемыми. Теоретические и контрольные занятия целесообразно проводить в больших помещениях, оборудованных столами, стульями, видеотехникой, наглядными пособиями. Этим требованиям на судне, как правило, отвечают кают-компании и столовые. Для практических занятий необходимо выбирать место нахождения изучаемого оборудования или район проведения тех или иных практических действий.

Рекомендуется следующий порядок изложения учебного материала: в вводной части до слушателей доводятся тема и учебные цели занятия, а также рассматриваемые на нем вопросы. После этого может быть проведен краткий контрольный опрос по предыдущей теме. Затем обосновывается необходимость темы занятия и ее место в общей системе подготовки личного состава.

В основной части излагаются два-три учебных вопроса, раскрывающих тему занятия. В заключительной части формулируются выводы по изложенному материалу, при необходимости проводится контрольный опрос по пройденной теме,

чтобы определить уровень усвоения материала обучаемыми. После этого производится разбор занятия.

Рекомендуемое общее время занятия – 50 минут. При слишком большом информационном объеме темы занятие можно разбить на две части по 30 минут с 5-минутным перерывом.

Выводы по результатам проведенного занятия следует оформлять документально на бланке «План занятия» и в журнале учета посещаемости. В выводах отражают следующую информацию: дату проведения и тему занятия, достигнута или нет учебная цель занятия, показатели контрольного опроса, есть ли необходимость повторного проведения занятия и другие рекомендации.

Тренировки – это основная форма подготовки личного состава к действиям по организации охраны судна при различных уровнях охраны в любых условиях обстановки. Тренировки в зависимости от количества привлекаемых сил и средств, состава участников и количества задействованных в них судовых постов могут быть одиночными и общесудовыми.

Одиночные тренировки охватывают личный состав одного или нескольких судовых постов, объединенных выполнением одной или нескольких общих задач. **Общесудовые тренировки** задействуют весь личный состав судна или его большую часть, а также все или большинство судовых постов.

Главная цель тренировок – обеспечение сноровки экипажа судна в выполнении обязанностей по охране при всех уровнях охраны, а также умения выявлять любые относящиеся к защищенности недостатки, требующие внимания.

Одиночные тренировки проводятся с целью отработки взаимодействия и слаженности расчета судового поста или постов, решающих одну или несколько общих задач; практических навыков в выполнении обязанностей по расписаниям, эксплуатации оборудования и систем охраны судна и правил проведения испытаний, калибровки, а также при нахождении в море – технического обслуживания оборудования и систем охраны; действий расчетов при различных уровнях охраны в любых условиях обстановки, в том числе при нехватке личного состава; командных навыков командиров судовых постов и расчетов.

Общесудовые тренировки проводятся с целью отработки, совершенствования или проверки подготовленности экипажа к выполнению мероприятий по охране судна при различных уровнях охраны в любых условиях обстановки.

В зависимости от целей проведения и уровня подготовки обучаемых тренировки могут быть: **подготовительные** – с основной целью подготовить экипаж к зачетной тренировке или для отработки нормативов и поддержания достигнутого уровня подготовленности; **зачетные** – с целью проверки уровня подготовленности экипажа при завершении отработки элементов программы обучения; **контрольные** – с той же целью, что и зачетные, но проводимые под руководством должностного лица компании или представителя контролирующего органа с соответствующими полномочиями.

Рекомендуемая продолжительность одиночных тренировок (с разбором) – от 30 до 60 минут, общесудовых – от 1,5 до 2 часов.

Учитывая лимит времени, отводимого на обучение экипажей, а также технологические особенности эксплуатации водного транспорта, рекомендуется совмещать отработку элементов программы подготовки экипажей к охране с отработкой элементов других видов подготовки, логично увязывая их между собой в едином сценарии тренировок.

Перед проведением тренировки руководитель разрабатывает **план тренировки**, включающий: вид, тему, учебные цели тренировки, состав участников, исходную тактическую обстановку, учебное и судовое время, этапы и эпизоды тренировки, команды, ожидаемые действия и выводы по тренировке, фамилию и должность руководителя тренировки, приложения, в которых указаны посредники, имитаторы и меры безопасности при применении средств имитации.

Вид и тема тренировок определяются в соответствии с планом подготовки экипажа к охране судна; **состав участников** – на основании требований Кодекса ОСПС и плана обеспечения транспортной безопасности, программы подготовки экипажа, темы тренировки и судового расписания.

Исходная тактическая обстановка описывает те условия, в которых оказалось судно на момент проведения тренировки, и может быть не связано с фактическими условиями. При разработке исходной тактической обстановки руководитель тренировки должен обозначить следующие вопросы: условную дату на момент проведения тренировки, условный район нахождения судна, уровень охраны, общественно-политическую обстановку в районе нахождения судна, техническое состояние судна, состояние запасов судна, состояние экипажа, погодные условия, другие элементы на усмотрение руководителя.

По окончании тренировок в выводах должны быть отражены: оценка правильности действий экипажа, судовых постов, расчетов по каждому этапу и эпизоду тренировки; отработанные нормативы, временные показатели по отдельным учебным вопросам; оценка взаимодействия судовых постов и расчетов в ходе тренировки и на этой основе оценка действий экипажа в целом; выявленные в ходе тренировки недостатки (как организационные, так и технические) и меры, которые необходимо принять для их устранения; другие выводы.

Руководитель учений делает вывод: достигнуты или нет учебные цели, а также ставит общую оценку тренировке.

Должностное лицо компании, ответственное за охрану (лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности), обязано анализировать и систематизировать недостатки, выявленные в ходе учений и тренировок, принимать меры по их устранению вплоть до внесения корректировок в план охраны судна (план обеспечения ТБ). При разработке плана контрольной тренировки должностное лицо компании должно учитывать выявленные недостатки, а в ходе контрольной тренировки проверить их устранение.

Содержание

Введение	3
Список сокращений	6
I. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов о транспортной безопасности	8
<i>Ковальский В.П.</i> Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о транспортной безопасности.....	8
<i>Бабий В.П.</i> Вопросы исполнения законодательства о транспортной безопасности.....	12
<i>Гавриловский Ю.В.</i> О нарушениях законодательства при осуществлении профессиональной подготовки работников филиалов ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации».....	15
<i>Герасимов И.А.</i> Организация надзора за исполнением законодательства в сфере обеспечения транспортной безопасности при подготовке и проведении чемпионата мира по футболу в 2018 г.....	18
<i>Китаев В.С.</i> Из опыта прокурорской практики Северо-Западной транспортной прокуратуры по надзору за исполнением законов о транспортной безопасности.....	24
<i>Наливайко А.А.</i> Специфика организации надзора за исполнением законодательства о транспортной безопасности в условиях подготовки к спортивным мероприятиям международного уровня.....	31

<i>Неговора А.А.</i> Прокурорский надзор за исполнением законодательства о транспортной безопасности в Приволжском регионе.....	35
<i>Титов В.В.</i> О практике надзора Восточно-Сибирской транспортной прокуратуры за исполнением законов о транспортной безопасности.....	39
<i>Борисов С.В.</i> Прокурорский надзор – важнейшая гарантия обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспортного комплекса.....	43
<i>Рубцова М.В.</i> Влияние системы профильного образования в России на безопасность полетов гражданской авиации: прокурорско-надзорный аспект.....	53
II. Вопросы правового регулирования обеспечения транспортной безопасности и правоприменительной практики в этой сфере.....	63
<i>Агеев А.А.</i> Законодательства государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма как предмет прокурорского надзора за исполнением законов о транспортной безопасности.....	63
<i>Петрова Г.В.</i> Гармонизация транспортного законодательства государств – членов Евразийского экономического союза и усиление правоохранительной деятельности в целях безопасности.....	76
<i>Диканова Т.А.</i> О совершенствовании законов о безопасности на транспорте.....	82

<i>Жарикова М.Ф.</i> Основные направления повышения качества подготовки кадров в сфере обеспечения транспортной безопасности.....	97
<i>Лещов Г.Ю.</i> О контроле качества подготовки сил обеспечения транспортной безопасности.....	102
<i>Григорьев Д.В.</i> Актуальные вопросы обеспечения безопасности функционирования железнодорожного транспорта.....	107
<i>Гуцуляк В.Н.</i> Влияние норм международного морского права на обеспечение транспортной безопасности судов внутреннего плавания.....	111
<i>Козырев С.В.</i> О принимаемых органами внутренних дел на транспорте мерах по пресечению правонарушений в сфере транспортной безопасности и возникающих при этом проблемных вопросах.....	119
<i>Пицелко А.В., Мирошник В.А.</i> К вопросу о безопасности движения поездов.....	124
<i>Рыбальченко В.В.</i> Особенности обеспечения защищенности воздушного транспорта от актов незаконного вмешательства.....	131
<i>Яппаров Е.Р.</i> О проведении учений и тренировок по транспортной безопасности в судовых условиях.....	134

**Прокурорский надзор за исполнением
законодательства о транспортной
безопасности**

*Сборник материалов
круглого стола
(Москва, 22 ноября 2018 г.)*

Подписано в печать 09.08.2019. Формат 60x90/16. Печ. л. 9.
Тираж 200 экз. Заказ 30.

Университет прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.