

Анализ изменений законодательства в области транспортной безопасности и их практическая реализация

Законодательство о транспортной безопасности берет свое начало с 2007 года, с момента выхода Федерального закона от 09.02.2007 №16-ФЗ «О транспортной безопасности» (Закон). Закон, с момента его появления называли «рамочным», установившим общие принципы правового регулирования данной сферы общественных отношений. Понятийный аппарат закона содержал лишь основные определения и не отражал всего спектра регулируемых отношений.

Но, законодательство в области транспортной безопасности не стоит на месте, постоянно изменяется, дополняется новыми подзаконными нормативными актами, придавая правовое регулирование возникающим и устоявшимся общественным отношениям в этой области права.

С 01.09.2024 в законодательство о транспортной безопасности внесены очередные изменения, на которые хотелось бы обратить внимание не только нам, как специалистам в этой области, но и иным представителям транспортного комплекса, связанных с обеспечением транспортной безопасности (субъектам транспортной инфраструктуры, перевозчикам, подразделениям транспортной безопасности и т.д.).

В частности, изменения коснулись вопросов:

- реализации мероприятий по защите объектов транспортной инфраструктуры от беспилотных аппаратов;
- сроков сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности;
- подготовки и аттестации сил обеспечения транспортной безопасности;
- информационного обеспечения в области транспортной безопасности;
- компетенции контрольных (надзорных) органов в области обеспечения транспортной безопасности при проведении контрольных мероприятий без взаимодействия с контролируруемыми лицами и т.д.

Рассмотрим наиболее важные из них.

1. Статья 1 Закона № 16-ФЗ дополнена пунктом 14, где дано определение «беспилотного аппарата» - беспилотные воздушные, подводные и надводные суда и аппараты, беспилотные транспортные средства и иные автоматизированные беспилотные комплексы. Актуальность появления такого определения связана, прежде всего, с проведением СВО на Украине и объясняется массовым использованием беспилотных аппаратов (далее – БА), как новым способом реализации потенциальных угроз совершения АНВ в деятельность объектов транспортного комплекса.

Введение в понятийный аппарат Закона определения БА необходимо для описания способа реализации угрозы совершения либо совершения АНВ и принятия мер по защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (далее - ОТИ и ТС) от АНВ. В определении не случайно используется термин «автоматизированные», что говорит о существующей связи «беспилотника» и человека, т.е., аппарата, управляемого человеком.

2. Положительные изменения, прежде всего, в интересах субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков, произошли в области

сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности (далее – ТСОТБ), а именно, внесены изменения в часть 8 статьи 12.2 Закона.

Если раньше сертификат соответствия ТСОТБ выдавался органом сертификации на ограниченный срок (5 лет), то теперь сертификат соответствия ТСОТБ действует в течение всего срока его службы, установленного в соответствии с законодательством Российской Федерации. Срок службы (срок эксплуатации) указывается в паспорте на ТСОТБ *(не путать с гарантийным сроком!)*.

Аналогичные изменения внесены и в подзаконные нормативные акты, регулирующие данное правоотношение. Так, в Правила обязательной сертификации технических средств ОТБ, утвержденные постановлением Правительства РФ от 26.09.2016 № 969, внесен пункт 8.1., определяющий срок действия сертификата соответствия ТСОТБ, а приказом Минтранса РФ от 07.05.2024 №168 внесены изменения в форму сертификата соответствия технических средств, где указано, что сертификат в отношении каждой единицы технического средства действует в течение всего срока его службы, установленного в соответствии с законодательством.

Ранее, в случае выявления контрольным органом сертификата ТСОТБ с истекшим сроком действия, контролируемое лицо могло быть привлечено к административной ответственности по статье 11.15.2 КоАП РФ за нарушение Правил обязательной сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности.

3. Статья 2 Закона дополнена частью 3, которой установлено, что перечень потенциальных угроз совершения АНВ в деятельность ОТИ и ТС определяется Минтрансом РФ совместно с ФСБ РФ и МВД РФ. Напомним, что существующий перечень угроз также утверждён совместным приказом Минтранса РФ, ФСБ РФ и МВД РФ от 05.03.2010 № 52/112/134. Перечень содержит 9 угроз АНВ. По сути, этим изменением на законодательном уровне придана легитимность ранее существовавшим между этими ведомствами отношениям и их компетенциям.

Изменения, касающиеся деятельности подразделений транспортной безопасности (далее - ПТБ)

4. Расширение компетенции ПТБ выразилось в том, что статья 12.3 Закона дополнена частями 1.1 и 1.2, которыми подразделениям транспортной безопасности предоставлено право использовать служебных собак для защиты ОТИ и ТС от АНВ.

Использование служебных собак предусмотрено в следующих случаях:

1) поиск и выявление оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть *(специальные собаки)*;

2) поиск и обнаружение человека по его индивидуальному запаху *(разыскные собаки)*;

3) защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств *(караульные собаки)*.

Примечание: ранее использование служебных (специальных) собак было предусмотрено только приказом Минтранса России от 23.07.2015 № 227 (пункт 57 приказа – одорологические способности собак, как иной способ досмотра).

В развитие этих норм изданы подзаконные нормативные правовые акты:

- Правила использования служебных собак для защиты ОТИ и ТС от АНВ (утвержден постановлением Правительства РФ от 21.05.2024 № 628);
- Порядок обучения, аттестации, приобретения и содержания служебных собак (утвержден приказом Минтранса России от 21.05.2024 № 175).

5. В новой редакции Закона уделено внимание принятию мер по защите ОТИ от беспилотных аппаратов.

Статья 12.3 Закона дополнена частью 8.2, где работникам ПТБ предоставили полномочия по пресечению функционирования беспилотных аппаратов в целях защиты ОТИ от АНВ, в том числе, посредством:

- подавления или преобразования сигналов дистанционного управления беспилотными аппаратами,
- воздействия на их пульты управления,
- повреждения или уничтожения беспилотных аппаратов.

В развитие данной нормы Закона приказом Минтранса России от 24.07.2024 № 255 утвержден Порядок принятия решения о пресечении функционирования БА в целях защиты от АНВ ОТИ, вокруг которых установлены зоны безопасности, и перечня должностных лиц ПТБ, уполномоченных на принятие такого решения.

В связи с этим следует сказать о внесении изменений в постановление Правительства РФ от 15.11.2014 №1209, которыми расширен перечень спецсредств, применяемых работниками ПТБ - специальные технические средства противодействия беспилотным воздушным, подводным и надводным судам и аппаратам, беспилотным транспортным средствам и иным автоматизированным беспилотным комплексам (например, так называемые антидроновые ружья).

Внимание: реализация работниками ПТБ такого права возможна исключительно в отношении ОТИ, вокруг которых установлены зоны безопасности.

Постановлением Правительства РФ от 27.11.2024 № 1632 внесены изменения в постановление Правительства РФ от 03.06.2020 № 814 «Об определении объектов транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности», которым, в частности, зоны безопасности установлены вокруг морских терминалов, используемых для операций с опасными грузами, судоходных гидротехнических сооружений (причем, независимо от присвоенной категории), аэропортов, аэродромов, ж/д вокзалов, автовокзалов 1 и 2 категорий.

В настоящий момент на официальном портале опубликования проектов нормативных правовых актов <http://publication.pravo.gov.ru> размещен проект постановления Правительства РФ, определяющий особенности защиты от АНВ с использованием беспилотных аппаратов ОТИ и (или) групп ОТИ, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности. Кстати, именно этим проектом предусмотрено проведение дополнительной оценки уязвимости и внесение изменений в планы обеспечения транспортной безопасности ОТИ, учитывающие меры противодействия беспилотным аппаратам.

Изменения в области морского и речного транспорта

6. Маломерные суда, используемые в некоммерческих целях, не являются транспортными средствами в значении подпунктов «г», «д» пункта 11 статьи 1 Закона № 16-ФЗ.

Хронология внесения изменений в определение «маломерное судно», как транспортное средство в значении Закона:

а) первоначально в ФЗ-16 2007 года понятие ТС морского (речного) транспорта выглядело так: *транспортные средства - суда, используемые в*

целях торгового мореплавания или судоходства. Оно распространяло действие законодательства о транспортной безопасности, в том числе, на маломерные суда.

б) затем понятие «маломерное судно» было выведено из правового регулирования законодательства о транспортной безопасности: *транспортные средства - суда, используемые в целях торгового мореплавания (морские суда) или в целях судоходства (речные суда), за исключением маломерных судов, прогулочных судов, спортивных парусных судов и несамоходных судов* (2013 г., ФЗ-225).

в) буквально через год, определение «транспортное средство морского (речного) транспорта» подверглось очередному изменению, включающему в себя и маломерные суда:

- *суда, используемые в целях торгового мореплавания (морские суда), за исключением прогулочных судов, спортивных парусных судов, а также искусственных установок и сооружений;*

- *суда, используемые на внутренних водных путях для перевозки пассажиров, за исключением прогулочных судов, спортивных парусных судов, и (или) для перевозки грузов повышенной опасности.* (2014 г., ФЗ-15).

г) действующее определение морского ТС: суда, используемые в целях торгового мореплавания, за исключением маломерных судов, используемых в некоммерческих целях, судов, используемых для санитарного, карантинного и другого контроля, прогулочных судов, спортивных парусных судов (2023 г., ФЗ-193).

Таким образом, критерием, определяющим «маломерное судно» в значении Закона, является вид деятельности (коммерческое или не коммерческое использование). Данные изменения касаются как в отношении судов, используемых в целях торгового мореплавания так и на внутренних водных путях (используемых в целях судоходства).

Здесь необходимо упомянуть, что достаточным условием считать маломерное судно транспортным средством в значении Закона - наличие у владельца маломерного судна соответствующей лицензии на перевозку пассажиров внутренним водным транспортом, морским транспортом.

Подготовка и аттестация сил обеспечения транспортной безопасности

7. Статья 4 Закона дополнена частями 4.1 - 4.3, в соответствии с которыми:

- закреплена компетенция СТИ (перевозчика) определять персонал, непосредственно связанный с обеспечением транспортной безопасности, а также лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности (далее – Ответственные лица) (ч. 4.1).

– за Ответственными лицами закреплена обязанность по проведению инструктажей и проверке знаний в области обеспечения транспортной безопасности в отношении персонала (экипажа) транспортных средств автомобильного, городского наземного электрического транспорта, транспортных средств, осуществляющих железнодорожные перевозки в пригородном сообщении, который отнесен субъектом транспортной инфраструктуры или перевозчиком к персоналу субъекта транспортной инфраструктуры или перевозчика, непосредственно связанному с обеспечением транспортной безопасности (ч. 4.2);

– порядок и форма проведения такого инструктажа и проверки знаний утвержден приказом Минтранса России от 06.05.2024 № 167 (ч. 4.3). Периодичность проведения инструктажей и проверки знаний – не реже одного раза в год. Результаты проведения инструктажей и проверки знаний заносятся в журнал. Выписка из Журнала выдается каждому водителю.

В этой же связи, в части 1 и 2 статьи 12.1 Закона внесены изменения, исключающие подготовку и аттестацию персонала, непосредственно связанного с обеспечением транспортной безопасности, в отношении которого проводятся инструктаж и проверка знаний в области обеспечения транспортной безопасности (персонал (экипаж) транспортных средств автомобильного и железнодорожного транспорта пригородного сообщения (электричек).

Ранее, такой персонал (экипаж) транспортных средств, являясь силами обеспечения транспортной безопасности («персоналом, непосредственно связанным с обеспечением транспортной безопасности»), подлежал подготовке и аттестации по транспортной безопасности. Сейчас они таковыми и остаются, но подготовка и аттестация «заменены» проведением инструктажа и проверкой знаний в области обеспечения транспортной безопасности.

Результат изменения: уменьшение финансовых затрат на реализацию требований по транспортной безопасности (подготовку и аттестацию) для СТИ и перевозчиков в области автомобильного, городского наземного электрического транспорта, а также осуществляющих железнодорожные перевозки в пригородном сообщении (см. часть 4.2 ст. 4 Закона).

Разработка и утверждение паспортов транспортных средств

8. Статья 9 Закона дополнена частью 1.4-1, которой СТИ дано право оформлять, утверждать паспорта ТС путем подписания усиленной квалифицированной электронной подписью лица, и соответственно направлять его в компетентный орган в области обеспечения транспортной безопасности (в Федеральное дорожное агентство) в форме электронного документа через ЕГИС ОТБ. Тем самым отпадает необходимость направлять паспорт ТС в бумажном виде и на компакт-диске.

9. Также постановлением Правительства РФ от 16.11.2024 №1574, внесены изменения в постановление Правительства РФ от 08.10.2020 №1640, которые определяют, что паспорт ТС может разрабатываться и утверждаться на группу ТС по одному или нескольким маршрутам регулярных перевозок. Это избавило перевозчиков разрабатывать большое количество паспортов ТС и указывать в них только один маршрут перевозки, теперь можно указывать несколько маршрутов регулярной перевозки в одном паспорте ТС, т.е., уменьшило количество разрабатываемых паспортов ТС.

Информационное обеспечение в области транспортной безопасности.

10. Автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств (далее - АЦБПДП) после внесения изменений в п. 1 ч. 3 ст. 11 Закона, теперь могут формироваться на основании информации, предоставленной не только СТИ и перевозчиками, но и юридическими лицами (далее – ЮЛ), индивидуальными предпринимателями (далее - ИП), уполномоченными субъектами транспортной инфраструктуры или перевозчиками на бронирование и (или) оформление проездных документов (билетов) и передачу персональных данных о пассажирах в АЦБПДП.

При этом, обязанность ставить в известность уполномоченный орган (ФГУП «ЗащитаИнфоТранс») о предоставлении таких полномочий возложена на СТИ или перевозчика (не позднее 5 рабочих дней до даты предоставления полномочий).

Хотя в статье 11 Закона не определено, чем оформляются такие полномочия, по нашему мнению, такие полномочия должны прописываться в договоре (соглашении) между СТИ (перевозчиком) и указанными лицами.

***Следствие:** в случае наделения ЮЛ и ИП такими полномочиями на них будет распространяться административная ответственность, предусмотренная ст. 19.7.9 КоАП РФ за непредставление сведений в АЦБПДП, о чем также внесены изменения в часть 3 статьи 12 Закона №16-ФЗ.*

11. Теперь перевозка грузов повышенной опасности внутренним водным и (или) железнодорожным транспортом допускается только после направленного в Ространснадзор или его территориальный орган уведомления о планируемой перевозке такого груза (части 12, 13 статьи 12.3 Закона).

Вид осуществляемой перевозки значения не имеет (в границах одного субъекта РФ или межрегиональная).

Такое уведомление направляется СТИ и (или) перевозчиком в форме электронного документа (сообщения) не позднее одного часа с момента оформления соответственно транспортной накладной, транспортной железнодорожной накладной с использованием ЕГИС ОТБ в соответствии с порядком, утвержденным приказом Минтранса России от 20.11.2023 № 385.

Появление «уведомительного порядка» при перевозке таких грузов дает возможность своевременно контролировать перевозку контрольными (надзорными) органами. Исключением являются перевозки, предназначенные для удовлетворения особо важных государственных и оборонных нужд.

Также необходимо отметить вступление в силу с 01.09.2024:

а) Постановления Правительства РФ от 22.09.2023 №1550 «Об утверждении Требований по соблюдению транспортной безопасности для ЮЛ и ИП, не являющихся СТИ и осуществляющих деятельность на ОТИ, для физических лиц, следующих либо находящихся на ОТИ или ТС, по видам транспорта, ...».

Постановление Правительства РФ от 15.11.2014 №1208 утратило силу с 01.09.2024.

***Следствие:** ЮЛ (ИП), не являющиеся СТИ, но осуществляющее деятельность на ОТИ, несут ответственность за не соблюдение требований по ст. 11.15.1 КоАП РФ.*

б) Приказа Минтранса РФ от 02.05.2024 №162 «Об утверждении порядка формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств, а также срока хранения и порядка предоставления содержащихся в них данных», в связи с чем признан утратившим силу приказ Минтранса РФ от 19.07.2012. № 243 "Об утверждении Порядка формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств, а также предоставления содержащихся в них данных".

**Изменения в законодательстве о транспортной безопасности
относительно подходов к осуществлению контрольно-надзорной
деятельности в области транспортной безопасности: сравнительный
анализ и опыт практической реализации существующих контрольно-
надзорных мероприятий**

С вступлением в силу Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (далее – Закон №248) вектор контрольно-надзорной деятельности сместился в сторону увеличения числа мероприятий профилактической направленности.

Такое смещение объясняется, прежде всего, внедрением в механизм контрольно-надзорной деятельности (далее - КНД) риск-ориентированного подхода, как одного из основополагающих принципов реформы контрольной (надзорной) деятельности, а также реализацией принципа клиентоцентричности в государственном управлении. Как следствие, количество плановых контрольно-надзорных мероприятий значительно уменьшилось.

С марта 2022 года, в связи с вступлением в силу постановления Правительства РФ от 10.03.2022 №336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление №336), контрольно-надзорная деятельность получила еще дополнительные ограничения.

С 01.09.2024 в законодательство о транспортной безопасности внесены важные изменения относительно организации и результатов проведения контрольных (надзорных) мероприятий (далее – КНМ) и компетенции контролируемых органов.

1. В частности, статья 75 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (далее – Закон №248) дополнена частью 8 следующего содержания: если в рамках выездного обследования выявлены признаки нарушений обязательных требований, может быть принято решение о выдаче предписания об устранении выявленных нарушений в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 2 статьи 90 настоящего Федерального закона, в случае указания такой возможности в федеральном законе о виде контроля, законе субъекта Российской Федерации о виде контроля.

Как следствие, статья 11.1 Федерального закона от 09.02.2007 №16-ФЗ «О транспортной безопасности» (Закон) дополнена частью 8, которая определяет, что в случае, если в рамках выездного обследования или наблюдения за соблюдением обязательных требований выявлены признаки нарушений обязательных требований, может быть принято решение о выдаче предписания об устранении выявленных нарушений в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 2 статьи 90 Закона № 248-ФЗ.

Ранее по результатам такого КНМ контрольный орган при выявлении признаков нарушений обязательных требований:

- обязан согласовывать проведение внеплановой проверки (внеплановое КНМ) с органами прокуратуры, по результатам которой выдать предписание,
- объявить предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, т.е., ограничиться проведением профилактического мероприятия.

Напомним, что такие КНМ, как выездное обследование и наблюдение за соблюдением обязательных требований проводятся без взаимодействия с контролируемым лицом.

Справочно: взаимодействием контрольных (надзорных) органов, их должностных лиц с контролируемыми лицами считаются:

- *встречи,*
- *телефонные и иные переговоры (непосредственное взаимодействие) между инспектором и контролируемым лицом или его представителем,*
- *запрос документов, иных материалов,*
- *присутствие инспектора в месте осуществления деятельности контролируемого лица (за исключением случаев присутствия инспектора на общедоступных производственных объектах) (статья 56 ФЗ №248).*

Приведем случаи практической реализации контрольными органами новых полномочий.

– выявление сотрудниками Ространснадзора (его территориальных органов) в рамках выездного обследования фактов не применения при проведении досмотровых мероприятий технических средств досмотра (такие нарушения могут выявляться в секторах свободного доступа зоны транспортной безопасности ОТИ, с территорий, прилегающей к ОТИ и т.д.),

– не проведение дополнительного досмотра объектов досмотра в случаях, когда это прямо предусмотрено требованиями по обеспечению транспортной безопасности или использование технических средств не в соответствии с инструкциями по их эксплуатации;

– отсутствие организации досмотра на строящихся ОТИ и т.д.

Поскольку указанное мероприятие проводится без взаимодействия с контролируемыми лицами, то СТИ (перевозчикам) станет известно о выявленных признаках нарушений уже после получения соответствующих предписаний с установленными сроками устранения выявленных нарушений.

Обращаем внимание, что за неисполнение данных предписаний предусмотрена административная ответственность (ч. 10 ст. 19.5 КоАП РФ).

2. С 21.09.2024 года вступили в силу изменения в Постановление №336, наделяющие Ространснадзор новыми полномочиями при проведении КНМ, а именно - при поступлении от органов ФСБ России информации о возможном нарушении обязательных требований в области транспортной безопасности внеплановая выездная проверка и внеплановый рейдовый осмотр проводятся с извещением об этом органа прокуратуры по месту нахождения объекта контроля (в течение 24 часов после получения соответствующих сведений).

Раньше для проведения таких внеплановых КНМ требовалось согласование на их проведение с органами прокуратуры. Такие же изменения внесены и в статью 66 Закона №248. «Организация проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий».

3. Статья 11.1. Закона добавлена частью 7, которой определено, что На объектах транспортной инфраструктуры, входящих в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных объектов, федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности осуществляется в режиме постоянного федерального государственного контроля (надзора). Таким образом, установлена возможность постоянного пребывания должностных лиц контрольного органа на объектах постоянного государственного контроля (надзора).

Ранее такой вид специального режима федерального контроля в области транспортной безопасности не был предусмотрен.

Проводились только мониторинг (добровольный и обязательный) и постоянный рейд (возможность постоянного нахождения инспекторов в пунктах контроля).