

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ

Ю.А. Городков, Т.А. Диканова,
В.В. Ястребов

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
О ТРАНСПОРТНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ

Методические рекомендации

Москва • 2014

УДК 343.346
ББК 67.721-91
Г70

Авторский коллектив:

Ю.А. Городков;

Т.А. Диканова, доктор юридических наук;

В.В. Ястребов, кандидат юридических наук.

Рецензенты:

Е.А. Глебова, начальник управления по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

С.В. Борисов, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия терроризму НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук;

Д.А. Соколов, старший научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия терроризму НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Городков Ю.А.

Г70 Прокурорский надзор за исполнением законов о транспортной безопасности: методич. рекомендации / Ю.А. Городков, Т.А. Диканова, В.В. Ястребов; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2014. – 64 с.

В работе рассмотрено законодательство о транспортной безопасности, типичные его нарушения, система контроля в этой сфере. Даются рекомендации по проведению соответствующих прокурорских проверок.

Для транспортных прокуроров. Могут быть использованы в деятельности территориальных прокуроров, контролирурующих органов.

УДК 343.346
ББК 67.721-91

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2014

Введение

Прокурорский надзор за исполнением законов о транспортной безопасности является одним из приоритетных направлений деятельности транспортных прокуратур, что обусловлено значимостью предупреждения актов незаконного вмешательства¹ (далее – АНВ) в деятельность транспорта и, прежде всего, террористических актов. Объекты транспорта относятся к объектам повышенной опасности. Происшествия на транспорте зачастую отличаются большим числом человеческих жертв, наносят существенный экономический урон, вызывают повышенный общественный резонанс. Транспорт нередко становится объектом внимания международных террористических группировок. Это связано с уязвимостью транспортной системы из-за ее относительной доступности, перевозок опасных грузов. Как отметил Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка в докладе на заседании Совета Федерации 27.04.2013, особую тревогу вызывает состояние антитеррористической защищенности социальных объектов, жилого сектора, объектов повышенной опасности и крупных транспортных узлов, мест массового пребывания людей².

Об актуальности предупреждения АНВ свидетельствует постоянное внесение изменений и дополнений в Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Закон о ТБ). Последние такие изменения внесены Федеральным законом от 03.02.2014 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности»³. Этому вопро-

¹ Согласно Федеральному закону от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» акт незаконного вмешательства – 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.

² См.: «О состоянии законности и правопорядка в 2012 году и о проделанной работе по их укреплению». URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-82414/>

³ В частности, этим Законом предусмотрено проведение проверок субъектов, перевозчиков и застройщиков объектов транспортной инфраструктуры с применением тест-предметов и тест-объектов, сформирована системная основа для формирования плана надзорных проверок на основе оценки рисков, в том числе связанных с неисполнением субъектами требований по безопасности, установлено

су посвящен Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2010 № 403 «О создании комплексной системы безопасности на транспорте». Согласно Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 № 1734-р, реализация транспортной политики и повышение ее эффективности в области обеспечения транспортной безопасности будут осуществляться на основе Закона о ТБ.

В последнее время наблюдается значительный рост посягательств на работу транспорта. Так, в 2011 г. зарегистрировано 246 АНВ, в 2012 – 661 АНВ. В 2013 г. зафиксировано 604 акта незаконного вмешательства, в том числе 3 террористических акта, в результате которых погиб 31 человек¹.

Проведенное исследование показывает наличие многочисленных нарушений законодательства о транспортной безопасности, в частности, со стороны контролирующих органов. В связи с этим возрастает роль прокурорского надзора. Так, в 2013 г. транспортными прокурорами в ходе проверок исполнения законодательства в сфере противодействия терроризму выявлено более 6 тыс. нарушений. Вместе с тем ситуация на транспорте требует активизации надзора. Для методической помощи прокурорам Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации ранее были опубликованы работы², посвященные рассматриваемой тематике. В данных методических рекомендациях учтены изменения в законодательстве и системе контроля, положительная практика транспортных прокуроров, в частности, Южной транспортной прокуратуры.

основание для расторжения договора перевозки в одностороннем порядке в случае отказа пассажира от досмотра и др.

¹ URL: http://www.rostransnadzor.ru/rostrans/news/news_detail.php?ID=6907

² См.: Диканова Т.А., Борисов С.В. и др. Предупреждение преступлений, связанных с террористической деятельностью на транспорте: пособие / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. 116 с.; Диканова Т.А. и др. Прокурорский надзор за исполнением законодательства, направленного на предотвращение актов терроризма на транспорте: науч.-методич. пособие / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2007. 93 с.

Законодательство о транспортной безопасности¹

Законодательство о транспортной безопасности включает Конституцию Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, другие нормативные правовые акты федеральных органов власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 02.11.2013) установлены основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма.

Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (в ред. 03.02.2014) устанавливает правовые основы единого системного подхода к организации антитеррористической защиты объектов всех видов транспорта с использованием наиболее современных технических средств и процедур. Таким образом, под транспортной безопасностью подразумевается, в основном, антитеррористический аспект. Вопросы обеспечения безопасности движения и эксплуатации транспорта этим Законом не регламентированы, хотя такая безопасность, как и антитеррористическая – составляющие общего понятия «безопасности на транспорте», и многие положения, которые обеспечивают, например, безопасность движения и эксплуатации транспорта, значимы и для обеспечения антитеррористической безопасности.

Закон о ТБ (ст. 1) «обеспечение транспортной безопасности» определяет как реализацию государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства. К ним отнесены противоправные действия или бездействие, угрожающие безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшие за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо со-

¹ В разделе не рассматривается законодательство общего характера.

здавшие угрозу наступления таких последствий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.12.2008 № 940 (в ред. от 30.12.2013) установлены уровни безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядок их объявления (установления).

Объекты, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется исключительно федеральными органами исполнительной власти, определяются федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации (ст. 4 Закона о ТБ).

Постановлением Правительства Российской Федерации «Вопросы (частной) детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» от 14.08.1992 № 587 (в ред. от 27.12.2012) утвержден Перечень объектов, подлежащих государственной охране. В их числе международные аэропорты, морские порты, объекты Минтранса России.

Закон о ТБ (ст. 5) предусматривает оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры специализированными организациями в области обеспечения транспортной безопасности с учетом требований по обеспечению транспортной безопасности на основе публичного договора. Оценка уязвимости транспортных средств может проводиться субъектами транспортной инфраструктуры.

Категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств осуществляется компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности. Категорированные объекты включаются в реестр объектов транспорта, ведение которого осуществляют компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности в порядке, устанавливаемом Минтрансом России (ст. 6 Закона о ТБ). На основе указанной оценки субъекты транспортной инфраструктуры разрабатывают планы обеспечения транспортной безопасности, предусматривающие систему соответствующих мер (ст. 9 Закона о ТБ)¹.

В целях принятия мер по обеспечению транспортной безопасности устанавливаются различные уровни безопасности в

¹ Статьей 9 Закона о ТБ предусмотрены особенности планирования и реализации мер по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств применительно к морскому и воздушному транспорту.

транспортном комплексе (ст. 7 Закона о ТБ). Ряд сведений, содержащих информацию по вопросам обеспечения транспортной безопасности, согласно рассматриваемому Закону имеют ограниченный доступ или составляют государственную тайну.

Перечень уровней безопасности и порядок их объявления при изменении степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса, требования к обеспечению безопасности с учетом указанных уровней, а также перечень работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности устанавливает Правительство Российской Федерации (ст. 8, 10 Закона о ТБ). Так, перечень таких работ утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.11.2009 № 1653-р: аккредитация специализированных организаций в области транспортной безопасности¹; оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; осуществление контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности; разработка и реализация планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; формирование и ведение информационных ресурсов единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности, в том числе автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах.

Ограничения при приеме на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, предусмотрены ст. 10 Закона о ТБ.

Создана единая государственная информационная система обеспечения транспортной безопасности, являющаяся собственностью Российской Федерации, которая состоит, в частности, из автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах (ст. 11 Закона о ТБ). Такие базы формируются при осуществлении внутренних и международных воздушных перевозок, железнодорожных перевозок дальнего следования, перевозок морским, внутренним водным транспортом международного сообщения и сообщения между портами, расположенными

¹ См. постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2009 № 289 «Об утверждении правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств».

на территориях разных субъектов Российской Федерации, за исключением перевозок между городом федерального значения Москвой и Московской областью, а также между городом федерального значения Санкт-Петербургом и Ленинградской областью.

Указом Президента Российской Федерации от 14.06.2012 № 851 утвержден порядок установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства, в том числе на транспорте.

Федеральным законом от 03.02.2014 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности» внесены существенные изменения в Закон о ТБ, который в том числе дополнен ст. 12¹ «Подготовка и аттестация сил обеспечения транспортной безопасности, аккредитация подразделений транспортной безопасности», ст. 12² «Досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности», ст. 12³ «Особенности защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства».

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 № 1734-р, утвердившему Транспортную стратегию Российской Федерации на период до 2030 года, реализация государственной транспортной политики и повышение ее эффективности в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется на основе Закона о ТБ, что означает выполнение на всех видах транспорта системы правовых, экономических, организационных и иных мер, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства, для повышения состояния защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от противоправных действий, в том числе террористической направленности, включая: аккредитацию специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности; утверждение результатов оценки уязвимости объектов транспорта; проведение категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; ведение реестра категорированных объектов; утверждение планов обеспечения транспортной безопасности.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31.03.2010 № 403 создана комплексная система обеспечения безопасности населения на транспорте, направленная на предотвращение чрезвычайных ситуаций и террористических актов на транспорте, а также обеспечение защиты населения.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.07.2010 № 1285-р (в ред. от 11.12.2013) утверждена Комплексная программа обеспечения безопасности населения на транспорте, предусматривающая реализацию взаимосвязанных мероприятий в сфере транспортного комплекса, адекватных угрозам совершения актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности. Это не только оснащение объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств инженерно-техническими средствами и системами обеспечения транспортной безопасности, но и гармонизация законодательства, подготовка специалистов и иные меры.

Комплексная программа обеспечения безопасности населения на транспорте определяет принципы создания комплексной системы, порядок ее реализации и ресурсное обеспечение, ответственных исполнителей, результативность и эффективность использования ресурсов, выделяемых на ее реализацию.

Вопросы обеспечения транспортной безопасности регулируются также нормативными актами правоохранительных органов, в том числе совместно с Минтрансом России, например, приказом Минтранса России № 52, ФСБ России № 112, МВД России № 134 от 05.03.2010 утвержден Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. К Перечню относятся: угрозы захвата объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, установление над ними контроля террористов, угрозы взрывов, размещения взрывных устройств на указанных объектах, угроза их загрязнения опасными химическими, радиоактивными или биологическими веществами, угроза блокирования, т.е. создания препятствия, делающего невозможным движение или ограничивающего функционирование транспорта и одновременно угрожающего жизни или здоровью персонала, пассажиров и других лиц, и иные

угрозы, опасность которых очевидна и требуется предупреждать их реализацию.

В развитие Закона о ТБ изданы приказы Минтранса России: от 15.11.2010 № 248 «Об утверждении Отраслевых типовых норм времени на работы по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства»;

от 21.02.2011 № 62 (в ред. от 10.10.2013) «О Порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности»;

от 06.09.2010 № 194 «О Порядке получения субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками информации по вопросам обеспечения транспортной безопасности»;

от 29.01.2010 № 22 (в ред. от 27.08.2012) «О Порядке ведения Реестра категорированных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»;

от 11.02.2010 № 34 «Об утверждении Порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»;

от 12.04.2010 № 87 (в ред. от 26.07.2011) «О порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств» и др.

Статьей 85¹ Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определены особенности реализации образовательных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности¹.

Имеется специальное законодательство о транспортной безопасности на отдельных видах транспорта.

Воздушный транспорт

Конвенция о международной гражданской авиации (Чикаго, 1944 г.);

Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (Токио, 1963 г.);

¹ Вступила в силу 06.05.2014 (Закон опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>).

Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 1970 г.);

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 1971 г.);

Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 1988 г. в доп. вышеуказанной Конвенции) и др.

Согласно п. 3 ст. 4 Закона о ТБ обеспечение транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах воздушного транспорта включает в себя обеспечение авиационной безопасности, которая регламентируется Воздушным кодексом Российской Федерации (далее – ВК РФ) – гл. XII (ст. 83–85¹). Оценка уязвимости воздушного судна, объекта транспортной инфраструктуры воздушного транспорта проводится с учетом требований, установленных международными стандартами Международной организации гражданской авиации в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, Законом о ТБ и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (п. 7 ст. 5 Закона о ТБ).

Пункт 2 ст. 84 ВК РФ определяет перечень основных мер, обеспечивающих авиационную безопасность:

предотвращение доступа посторонних лиц и транспортных средств в контролируемую зону аэропорта или аэродрома;

охрана воздушных судов на стоянках в целях исключения возможности проникновения на воздушные суда посторонних лиц;

исключение возможности незаконного провоза на воздушном судне оружия, боеприпасов, взрывчатых, радиоактивных, отравляющих, легковоспламеняющихся веществ и других опасных предметов и веществ и введение особых мер предосторожности при разрешении их провоза;

предполетный досмотр, а также послеполетный досмотр в случае его проведения в соответствии с Федеральным законом «О полиции»;

реализация мер противодействия актам незаконного вмешательства в деятельность в области авиации и иных мер, в том числе мер, осуществляемых с участием правоохранительных органов.

Согласно п. 4 ст. 84 ВК РФ требования авиационной безопасности и порядок их выполнения устанавливаются федеральными авиационными правилами (далее – ФАП).

Федеральные авиационные правила (ФАП) «Требования авиационной безопасности к аэропортам» утверждены приказом Минтранса России от 28.11.2005 № 142, а ФАП «Требования по авиационной безопасности к эксплуатантам авиации общего назначения» – приказом Минтранса России от 27.03.2003 № 29.

Пункт 4 ст. 85 ВК РФ определяет порядок утверждения правил проведения предполетного и послеполетного досмотров пассажиров и багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей воздушных судов, авиационного персонала гражданской авиации, воздушных судов и их бортовых запасов, грузов и почты.

Правила предполетного и послеполетного досмотров устанавливаются Минтрансом России по согласованию с МВД России (в настоящее время действуют Правила, утвержденные приказом Минтранса России от 25.07.2007 № 104).

Согласно п. 1 ст. 85 ВК РФ предполетный досмотр является обязательным и проводится в целях обеспечения безопасности пассажиров и членов экипажа воздушного судна. Пункт 4 Правил досмотра расширяет перечень целей такого досмотра, добавляя к нему случаи предотвращения возможных попыток захвата (угона) воздушного судна, незаконного провоза оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ.

В соответствии с п. 6 ст. 84 ВК РФ принято постановление Правительства Российской Федерации от 01.02.2011 № 42 (в ред. от 16.02.2013) «Об утверждении Правил охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры».

Пункт 1 ст. 85 ВК РФ содержит исчерпывающий перечень лиц, предметов и объектов, подлежащих предполетному досмотру. В соответствии с п. 2 ст. 85 ВК РФ предполетный и послеполетный досмотры проводятся в аэропорту или на воздушном судне. В аэропортах досмотры осуществляются в специально оборудованных технических средствах помещений (пунктах досмотра), а также в кабинетах для личного досмотра.

Предполетный досмотр проводится после регистрации пассажиров, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитар-

ного контроля, а при выполнении международных полетов, кроме того, после таможенного, иммиграционного и пограничного контроля. Пункт 3 ст. 85 ВК РФ устанавливает правила, в соответствии с которыми договор воздушной перевозки пассажира расторгается, если пассажир отказывается пройти предполетный досмотр¹.

Имеются специальные ФАП, содержащие требования авиационной безопасности к эксплуатантам авиации общего назначения, аэропортам и т.д. Так, приказами Минтранса России: от 27.03.2003 № 29 утверждены ФАП «Требования по авиационной безопасности к эксплуатантам авиации общего назначения»; от 28.11.2005 № 142 (в ред. от 31.01.2008) – ФАП «Требования авиационной безопасности к аэропортам»; от 18.07.2003 № 147 (в ред. от 30.11.2007) – ФАП «Эксплуатанты авиации общего назначения. Требования к эксплуатанту авиации общего назначения, процедуры регистрации и контроля деятельности эксплуатантов авиации общего назначения».

Безопасность обеспечивается и соблюдением требований, предъявляемых к авиационному персоналу, включая запрет приема на работу в службы авиационной безопасности (далее – САБ) определенных категорий лиц (п. 4 ст. 52 ВК РФ).

Рассматриваемые нормы ВК РФ конкретизированы Положением о Федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 897 (в ред. от 14.12.2006)).

Нормы, правила и процедуры по авиационной безопасности – Приложение к Положению, устанавливают конкретные требования к охране территории аэропорта (ограждения по всему периметру; патрулирование периметра нарядами САБ и др.) (п. 1 Норм и правил); к охране воздушных судов (п. 4), а также к наличию в аэропортах конкретных технических средств досмотра (п. 5).

Приказом Минтранса России от 18.04.2008 № 62 (в ред. от 10.03.2011) утверждена Программа авиационной безопасности гражданской авиации Российской Федерации.

¹ См. п. 12 ст. 12² Закона о ТБ.

Водный транспорт

В соответствии с п. 6.1 ст. 1 Закона о ТБ¹ оценка охраны морского судна и портового средства – определение степени защищенности морского судна, акватории морского порта, морского терминала, проведенное в соответствии с требованиями международных договоров Российской Федерации в области охраны судов и портовых средств.

В области противодействия терроризму и иным актам незаконного вмешательства (пиратство) принят ряд международных соглашений и конвенций, в том числе Международная конвенция по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74) (Лондон, 1974 г.) и Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Рим, 1988 г.).

С 1 июля 2004 г. в Российской Федерации начал действовать Международный кодекс по охране судов и портовых сооружений (Лондон, 2002 г.) (далее – МК ОСПС), определяющий обязанности и полномочия органов государственной власти, судоходных компаний, владельцев портовых средств, участвующих в обеспечении безопасности на море, а также меры контроля за соблюдением положений МК ОСПС и требования к документальному контролю деятельности по охране судов и портовых средств. Так, в целях предупреждения террористических актов каждое судно, на основании п. 9.1 МК ОСПС, обязано иметь на борту одобренный Администрацией (в Российской Федерации полномочиями Администрации наделен Минтранс России) план охраны судна, содержащий положения, касающиеся 3-х уровней охраны, определенных в части «А» Кодекса (МК ОСПС). Кроме того, согласно требованиям разделов 19.1 и 19.2 МК ОСПС каждое судно подлежит проверке на соответствие положениям указанного Кодекса, по результатам которой может быть выдано Международное свидетельство об охране судна и предусмотрены проверки: первоначальная, промежуточная и для возобновления свидетельства. Также в рамках МК ОСПС принимаются меры контроля безопасности – это проверка судна, отсрочка отхода судна, задержание судна, ограничение операций, включая пере-

¹ Вопросы обеспечения транспортной безопасности морского транспорта также регулируются п. 5, 6 ст. 5, п. 4 – 8 ст. 9, п. 11 ст. 12³ Закона о ТБ.

мещение в пределах порта или выдворение судна из порта (п. 1, 3 Правила 9 гл. XI-2 МК СОЛАС-74).

Принято постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2007 № 746 (в ред. от 30.12.2013) «О реализации положений главы XI-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года и Международного кодекса по охране судов и портовых средств».

Вопросы транспортной безопасности также регламентированы Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации (далее – КТМ РФ), предусматривающим необходимость освидетельствования судов специализированными российскими организациями, уполномоченными на классификацию и освидетельствование судов, или иностранными классификационными обществами на соответствие требованиям международных договоров Российской Федерации (ст. 22, 23), а также обязанности перевозчиков в отношении грузов, особенно опасных (ст. 150, 151) и др.

Вопросы транспортной безопасности в морских портах Российской Федерации обеспечиваются в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 08.11.2007 № 261-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о морских портах).

Многие из перечисленных выше положений, связанных с обеспечением транспортной безопасности, распространяются и на внутренний водный транспорт, особенно при осуществлении международных перевозок.

Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации (далее – КВВТ РФ) определяет порядок пользования судходными путями, движения судов; устанавливает перечень внутренних водных путей, открытых для судоходства, требования к организациям, в ведении которых находятся водоподъемные сооружения, к владельцам мостов и т.д., требования к обеспечению безопасности плавания, перевозке грузов повышенной опасности.

Требования КВВТ РФ распространяются и на судходные гидротехнические сооружения (п. 2 ст. 1).

21 июля 1997 г. принят Федеральный закон № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (в ред. от 28.12.2013) и в его развитие – постановления Правительства Рос-

сийской Федерации: от 27.10.2012 № 1108 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» <http://www.rg.ru/2012/11/06/gidrotech-dok.html> - [comments#comments](#); от 21.11.2005 № 690, утвердившее Положение об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования. Положением, в частности, определено, что круглосуточной охране подлежат судоходные гидротехнические сооружения, средства навигационного оборудования и др., включенные в перечень, утверждаемый Минтрансом России по согласованию с МВД России и ФСБ России.

Также по данному вопросу принят ряд ведомственных нормативных актов. Так, приказом Минтранса России от 12.12.2006 № 150 утвержден Перечень судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования, подлежащих круглосуточной охране.

Железнодорожный транспорт

Вопросы обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте определяются Федеральными законами от 10.01.2003: № 17-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (далее – Закон о ЖТ); № 18-ФЗ (в ред. от 03.02.2014) «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее – Устав ЖТ).

Так, перевозчики и владельцы обязаны обеспечивать безопасность перевозок пассажиров, багажа и грузобагажа (ст. 80 Устава ЖТ), а владельцы инфраструктур, грузоотправители и др. участники перевозочного процесса в пределах своей компетенции должны обеспечивать безопасные для жизни и здоровья пассажиров условия проезда; безопасность перевозок грузов, багажа, грузобагажа; безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта; экологическую безопасность (ч. 2 ст. 20 Закона о ЖТ). Установлен особый порядок перевозки грузов повышенной опасности (ч. 4 ст. 18 Устава ЖТ).

Кроме того, издан ряд подзаконных нормативных документов регулирующих вопросы безопасности на железнодорожном транспорте, например, Правила перевозки опасных грузов по железным дорогам, утвержденные на заседании Совета по железно-

дорожному транспорту государств–участников СНГ (протокол № 15 от 05.04.1996).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.06.2009 № 891-р утвержден перечень наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта.

Ответственность за нарушения законодательства о транспортной безопасности предусмотрена¹:

ст. 11.3.1 КоАП РФ – нарушение требований авиационной безопасности;

ст. 11.15.1 КоАП РФ – нарушение требований в области транспортной безопасности;

ст. 11.15.2 КоАП РФ – нарушение установленных в области обеспечения транспортной безопасности порядков и правил;

ч. 10 ст. 19.5 КоАП РФ – невыполнение в установленный срок законного предписания, требования органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля (надзора) в сфере обеспечения транспортной безопасности;

ст. 19.7.5 непредставление информации об актах незаконного вмешательства;

ст. 19.7.9 – непредставление сведений в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и персонале транспортных средств;

ст. 263¹ УК РФ – неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах)².

¹ Составы административных правонарушений в рассматриваемой сфере приведены в соответствии с Федеральным законом от 03.02.2014 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности». При этом следует учитывать положения ст. 16 указанного Закона о сроках вступления в силу этой редакции – по истечении девяноста дней после дня официального опубликования – с 06.05.2014 (Закон опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>), за исключением ст. 19.7.9 КоАП РФ, вступившей в силу со дня официального опубликования.

² Вступает в силу по истечении 120 дней после дня официального опубликования (Закон опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 04.02.2014)

Система органов государственного регулирования и контроля в сфере обеспечения транспортной безопасности

В развитие Федерального закона «О противодействии терроризму» принято постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2008 № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму» (в ред. от 06.06.2013). В постановлении содержится перечень федеральных министерств, агентств и служб, на которые возложены обязанности: по участию в формировании и реализации основных направлений государственной политики в области противодействия терроризму в пределах их компетенции; по обеспечению антитеррористической защищенности объектов федеральной собственности, находящихся в их ведении, а также по координации деятельности, связанной с обеспечением антитеррористической защищенности иных объектов; по осуществлению взаимодействия в области противодействия терроризму, в том числе обмен информацией.

Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России) является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, обеспечения транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» (в ред. от 15.04.2014).

Также Минтранс России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию как компетентный орган в области гражданской авиации, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе как «авиационные власти», «железнодорожная администрация», «администрация» и «назначенный орган», а также координацию и контроль деятельности подведомственных ему Ространснадзора, Росавиации, Росжелдора и Росморречфлота.

Минтранс России был назначен ответственным за создание в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31.03.2010 № 403 Комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 № 743 (в ред. от 04.09.2012) утверждено Положение о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, основными задачами которой являются: защита охраняемых объектов от противоправных посягательств, обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах¹. Создано ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации».

Минтрансу России также подведомственны федеральные автономные учреждения «Российский Речной Регистр»² и «Российский морской Регистр судоходства»³, ФГУП «ЗащитаИнфоТранс Министерства транспорта Российской Федерации».

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор).

Ространснадзор в соответствии с Положением о Службе (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от

¹ Перечень охраняемых объектов подразделениями ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» утв. приказом Минтранса России от 15.03.2011 № 83.

² См. распоряжение Минтранса России от 14.11.2011 № ИЛ-126-р «Об утверждении Устава федерального автономного учреждения «Российский Речной Регистр».

³ См. распоряжение Минтранса России от 28.12.2011 № ИЛ-153-р «Об утверждении Устава федерального автономного учреждения «Российский морской Регистр судоходства».

30.07.2004 № 398 (в ред. от 02.11.2013) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере гражданской авиации (кроме вопросов использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), морского (включая морские торговые, специализированные, рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства.

Приказом Ространснадзора от 14.08.2013 № АК-878фс утверждено Положение об Управлении транспортной безопасности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

В качестве территориальных органов полномочия в рассматриваемой сфере осуществляют 7 управлений государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по федеральным округам и Межрегиональное территориальное управление Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Северо-Кавказскому федеральному округу.

Полномочия должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющих контрольные (надзорные) функции, определены ст. 11¹ Закона о ТБ, постановлениями Правительства Российской Федерации: от 09.06.2010 № 409 (в ред. от 26.05.2011) «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций» и от 04.10.2013 № 880 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности».

В соответствии с Положением о Ространснадзоре государственные инспекторы специальной службы федерального органа исполнительной власти в области железнодорожного транспорта, гражданской авиации, внутреннего водного транспорта имеют право организовывать и производить необходимые расследования.

В рамках Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте Ространснадзором проводится плановая работа:

по созданию сети территориальных автоматизированных центров контроля и надзора на транспорте в составе Комплекс-

ной информационной системы управления контрольно-надзорной деятельностью за обеспечением транспортной безопасности (КИСУ КНД ТБ);

по созданию системы дистанционного контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности на первоочередных объектах транспортной инфраструктуры и объектах транспортной инфраструктуры 1-ой категории в пилотной зоне;

по созданию модулей управления мониторингом и управления реестрами;

по разработке информационной системы дистанционного контроля и надзора готовности, дислокации и перемещения дежурных сил и средств функциональных подсистем Минтранса России, входящих в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), с использованием спутниковой системы ГЛОНАСС/GPS (СДКН-АСФ);

по разработке автоматизированной информационной системы взаимодействия Ространснадзора с системой обеспечения вызова экстренных оперативных служб «112».

Органы Ространснадзора, согласно ст. 23.36 КоАП РФ, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 11.15.1, ч. 1 ст. 11.15.2, ч. 10 ст. 19.5, ст. 19.7.5, ч. 1 ст. 19.7.9 КоАП РФ.

Специализированные органы государственной власти на отдельных видах транспорта:

Воздушный транспорт

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 396 (от 02.11.2013) вопросы безопасности в области гражданской авиации находятся в ведении **Федерального агентства воздушного транспорта** (далее – Росавиация), являющегося федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использованию воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космическому поиску и спасанию, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ни-

ми, реализации комплекса мер, направленных на обеспечение защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Агентство утверждает результаты оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности, проведенной специализированными организациями в области обеспечения транспортной безопасности; планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности.

Приказом Минтранса России от 13.02.2012 № 34 утверждено Типовое положение о территориальном органе Федерального агентства воздушного транспорта. Создано 16 территориальных межрегиональных управлений воздушного транспорта.

Морской и внутренний водный транспорт

Федеральное агентство по морскому и речному транспорту (далее – Росморречфлот) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские торговые, рыбные, кроме рыбопромысловых колхозов, и специализированные порты) и речного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере. В соответствии с п. 5 Положения о Росморречфлоте, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.2004 № 371 (в ред. от 02.11.2013), Росморречфлот осуществляет следующие полномочия по обеспечению транспортной безопасности на объектах водного транспорта:

организует мероприятия по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания;

утверждает результаты проведенной оценки уязвимости и планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности и др.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2007 № 746 «О реализации положений главы XI-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года и Международного Кодекса по охране

судов и портовых средств» Росморречфлот осуществляет в отношении судов, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации, следующие основные функции:

устанавливает уровни охраны;

информирует Договаривающееся правительство иностранного государства об установлении уровня охраны 2 или 3 в отношении судов, находящихся в порту государства этого Договаривающегося правительства;

утверждает в установленном порядке планы охраны судов;

выдает Международное свидетельство об охране судна либо Временное международное свидетельство об охране судна, подтверждает действие Международного свидетельства об охране судна, устанавливает срок, на который указанные свидетельства выдаются;

проводит в установленном порядке проверки судов, предусмотренные частью А Кодекса ОСПС;

одобряет по согласованию с Минтрансом России применение в отношении судна (группы судов) иных мер охраны, равноценных мерам, предусмотренным в Конвенции и части А Кодекса ОСПС;

информирует государство (а), вблизи которого (ых) судно совершает плавание, о получении переданного с судна тревожного оповещения;

одобряет по согласованию с Минтрансом России применение в отношении портовых средств, на которые не распространяются соглашения с назначенными органами иностранных государств об альтернативных мерах в области охраны, иных мер охраны, равноценных мерам, предусмотренным в Конвенции и части А Кодекса ОСПС;

устанавливает уровни охраны;

проводит в установленном порядке оценку портовых средств на соответствие требованиям раздела 15 «Оценка охраны портового средства» части А Кодекса ОСПС;

утверждает в установленном порядке планы охраны портовых средств;

выдает в установленном порядке Акт о соответствии портового средства и т.д.

В соответствии с п. 8 постановления Правительства Российской Федерации от 03.11.2007 № 746 «О реализации положений

главы XI-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года и Международного кодекса по охране судов и портовых средств» на Ространснадзор возложен надзор за выполнением требований главы XI-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74).

Функции **капитана морского порта** определены ст. 76 КТМ РФ, Положением о капитане морского порта, утв. приказом Минтранса России от 19.12.2006 № 156.

В соответствии со ст. 76 КТМ РФ на капитана морского порта возлагаются обязанности по обеспечению транспортной безопасности акватории морского порта, в том числе принятие мер по предотвращению, прекращению незаконных нахождения и передвижения морских и иных судов в акватории морского порта; информирование уполномоченных в области транспортной безопасности федеральных органов исполнительной власти об угрозе совершения или о совершении актов незаконного вмешательства в морском порту.

Согласно ст. 10, 11 Закона о морских портах (в ред. от 23.07.2013) капитан морского порта является должностным лицом, возглавляет службу капитана морского порта, входящую в состав администрации морских портов (далее – АМП), непосредственно подчиняется федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского транспорта, обеспечивает транспортную безопасность акватории морского порта, в том числе принимает меры по предотвращению, прекращению незаконных нахождения и передвижения морских и иных судов в акватории морского порта; информирует уполномоченные в области транспортной безопасности федеральные органы исполнительной власти об угрозе совершения или о совершении актов незаконного вмешательства в морском порту.

Пунктом 4 ст. 9 Закона о ТБ на капитанов морских портов возложена реализация планов обеспечения транспортной безопасности акваторий морского порта.

Ространснадзор обеспечивает организационно-методическое сопровождение и контроль деятельности капитанов портов по осуществлению ими контроля и надзора за обеспечением безопасности судоходства и порядка в порту (подп. «а» п. 2 поста-

новления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта»). Капитан морского порта подчиняется непосредственно Росморречфлоту.

В соответствии с ст. 12¹ Закона о морских портах **администрация морских портов** создается в отношении двух и более морских портов в Российской Федерации в форме федерального государственного бюджетного учреждения и действует в соответствии с Положением об администрации морских портов, утвержденным федеральным органом исполнительной власти в области транспорта (Минтранс России). Администрация морских портов осуществляет организационное, материально-техническое и финансовое обеспечение исполнения капитанами морских портов своих функций, возглавляется руководителем администрации морских портов.

Росморречфлоту подведомственно значительное число федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений. Так, распоряжением Росморречфлота от 26.05.2011 № АД-159-р (с изм. от 25.07.2012) утвержден Устав Федерального бюджетного учреждения «Служба морской безопасности».

Государственный портовый контроль за судами и иными плавучими объектами на внутренних водных путях осуществляется должностными лицами инспекций государственного портового контроля, входящих в состав **административных бассейнов внутренних водных путей** (п. 1 ст. 38¹ КВВТ РФ).

Администрацию бассейна внутренних водных путей возглавляет **капитан бассейна внутренних водных путей**, являющийся должностным лицом. Он возглавляет инспекцию государственного портового контроля, входящую в состав администрации бассейна внутренних водных путей, и подчиняется непосредственно Росморречфлоту (Положение о капитане бассейна внутренних водных путей, утв. приказом Минтранса России от 17.08.2012 № 314).

Расследование и классификация транспортных происшествий с судами на внутренних водных путях Российской Федерации осуществляется Ространснадзором и его территориальными органами.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27.10.2012 № 1108 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» Ространснадзор осуществляет надзор в отношении судоходных и портовых гидротехнических сооружений.

Железнодорожный транспорт

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта является **Федеральное агентство железнодорожного транспорта** (Росжелдор), которое исполняет также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 397 (в ред. 02.11.2013)).

Приказом Минтранса России от 18.07.2007 № 98 (в ред. от 24.01.2013) утверждено Типовое положение о территориальном управлении Федерального агентства железнодорожного транспорта.

В ведении Росжелдора находится федеральное государственное предприятие «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее – ФГП ВО ЖТ РФ). Его деятельность регламентируется Федеральным законом от 14.04.1999 № 77-ФЗ (в ред. от 27.06.2011) «О ведомственной охране», постановлением Правительства Российской Федерации от 27.06.2009 № 540 (в ред. от 04.09.2012) «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта»¹. Приказом Росжелдора от 21.09.2010 № 400 утвержден Порядок организации деятельности ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта.

Силами ФГП ВО ЖТ РФ осуществляется охрана более 500 наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны в соответствии с перечнем, утвержденным рас-

¹ Приказом Росжелдора от 17.12.2009 № 553 (с изм. от 03.12.2013) утвержден устав федерального государственного предприятия «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации».

поряжением Правительства Российской Федерации от 27.06.2009 № 891-р.

Органы внутренних дел на транспорте

Согласно ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. 03.02.2014) (далее – Закон о полиции) **полиция** обязана:

участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов (п. 17);

выносить заключение о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности (п. 32).

В сфере обеспечения транспортной безопасности к обязанностям полиции (ч. 1 ст. 12 Закона о полиции) относятся:

выдача лицензий на приобретение, хранение и ношение гражданского и служебного оружия сотрудникам подразделений транспортной безопасности (п. 20);

контроль оборота гражданского, служебного, боеприпасов, патронов к оружию и др. (п. 21);

выдача лицензий на осуществление охранной деятельности; прием квалификационных экзаменов у частных охранников и лиц, претендующих на получение удостоверения частного охранника; проведение периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств;

осуществление контроля за деятельностью частных охранных организаций, а также участие в контроле за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения, частных охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций, по соблюдению ими требований и условий, установленных законодательством Российской Федерации.

Полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей ч. 1 ст. 13 Закона о полиции предоставляются следующие права:

принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, метрополитене либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами (п. 16);

участвовать в проверках, проводимых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности (п. 27).

В соответствии с подп. 16 п. 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 (в ред. от 25.12.2013), МВД России обеспечивает участие органов внутренних дел и внутренних войск в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов.

В системе органов внутренних дел созданы органы внутренних дел на транспорте (ОВДТ). Руководство ОВДТ осуществляет Главное управление на транспорте МВД России.

В соответствии с п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 18.02.2010 № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» образованы 8 управлений на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, Восточно-Сибирское и Забайкальское линейные управления внутренних дел на транспорте на базе действовавших ранее 20 управлений внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Приказом министра внутренних дел от 10.07.2008 № 598 разграничены объекты оперативного обслуживания между органами внутренних дел на транспорте и территориальными органами внутренних дел.

Вопросы, связанные с обеспечением правопорядка на железнодорожном транспорте регламентированы в Инструкции по

организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения (утв. совместным приказом МВД России и Минтранса России от 27.12.2013 № 1022/487), в которой определен порядок сопровождения пассажирских поездов нарядами милиции ОВДТ в целях охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, предупреждения, выявления и пресечения преступлений и административных правонарушений, обеспечения безопасных условий для проезда пассажиров и деятельности работников локомотивных и поездных бригад.

Нарушения законодательства о транспортной безопасности и обстоятельства, им способствующие

Минтранс России не обеспечивает контроль и координацию деятельности подведомственных служб и агентств в области обеспечения транспортной безопасности. Из-за отсутствия необходимых нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, принятие которых предусмотрено Законом о ТБ, работа по реализации требований указанного закона не завершена: не проведено категорирование элементов транспортной инфраструктуры, не разработаны паспорта безопасности.

Так, вопреки ч. 2 ст. 4 Закона о ТБ с 2007 г. до настоящего времени не утвержден перечень объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, обеспечение безопасности которых осуществляется исключительно федеральными органами исполнительной власти. Вследствие этого, несмотря на требования ч. 4 ст. 5 этого Закона, сведения о результатах проведенной оценки уязвимости наиболее значимых объектов, которые должны быть включены в указанный перечень, находятся в открытом доступе и не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну, не утвержден и порядок отнесения сведений о результатах проведенной оценки уязвимости к информации ограниченного доступа.

Необходимо усовершенствовать Правила аккредитации

юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2009 № 289. Так, Правилами не установлены требования к профессиональной подготовке кадров аккредитуемых организаций, занимающихся обеспечением транспортной безопасности на соответствующем виде транспорта: не определен перечень документов, подтверждающих наличие у организаций помещений, технических средств и вспомогательного оборудования для проведения оценки уязвимости и обеспечивающих ограниченный доступ к сведениям о результатах проведенной оценки уязвимости (подп. «з» п. 9 Правил аккредитации). В результате к проведению аккредитации допускаются организации, не отвечающие указанным требованиям.

Приказом Минтранса России от 21.02.2011 № 62 «О Порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности» не определены сроки проведения категорирования; способы оценки возможных последствий совершения АНВ; не закреплены обязанности по ведению федеральными органами исполнительной власти в сфере транспорта учета сведений о количественных показателях критериев категорирования, источники и порядок получения ими такой информации для присвоения объектам определенной категории, а также обязанности субъекта транспортной инфраструктуры по своевременному представлению количественных показателей, необходимых для категорирования.

В соответствии с подп. «к» п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 03.11.2007 № 746 приказом Минтранса России от 11.03.2008 № 42 утвержден Порядок определения уполномоченных организаций в области охраны судов, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации, и портовых средств. Однако за субъектами транспортной инфраструктуры ни в одном нормативном правовом акте не закреплена обязанность привлекать такие организации для разработки технических проектов дооснащения судов, портовых средств инженерно-техническими средствами охраны, осуществлять строи-

тельно-монтажные и пусконаладочные работы, их гарантийное и сервисное обслуживание.

Минтрансом России игнорировались требования ст. 19¹ Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ) в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта¹. Так, в 2011 г. Минтрансом России с ООО «БИПРОАСКО» заключен государственный контракт стоимостью 3,95 млн руб. на разработку методических рекомендаций о порядке определения начальных (максимальных) цен государственных контрактов, заключаемых в интересах Минтранса России на выполнение НИР. Итог – принятие утвержденных приказом Минтранса России от 18.05.2012 № 99 методических рекомендаций, противоречащих Закону № 94-ФЗ, оплата работ по завышенной цене. По результатам принятия мер прокурорского реагирования указанные рекомендации приведены в соответствие с требованиями законодательства, должностные лица привлечены к административной ответственности.

Выявляются факты значительного увеличения стоимости подлежащих выполнению работ путем опубликования извещений о намерении заключения контрактов. Установлено, что непрофессиональная в сфере образовательной деятельности организация, предложившая большую цену за оказание соответствующих услуг, выиграла у профильного ВУЗа конкурс на право заключения государственного контракта на разработку образовательных программ в сфере обеспечения транспортной безопасности. В связи с низкой квалификацией исполнителя работы по реализа-

¹ С 1 января 2014 г. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» утратил силу и вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), за исключением отдельных положений, для которых ст. 114 Закона № 44-ФЗ установлены иные сроки вступления их в силу (п. 16 ч. 3 ст. 4, ст. 16–18, ч. 1–10, 12–15 ст. 21, ч. 1 ст. 23, п. 1 и 2 ч. 4 ст. 38 Закона № 44-ФЗ вступают в силу с 1 января 2015 г.; п. 2 ч. 1, п. 1–3 ч. 3 ст. 4, ст. 20, ч. 11 ст. 21, ч. 2 ст. 23, ч. 5 ст. 26, п. 3 ст. 42, ч. 1 ст. 97, ч. 5, п. 1 ч. 8 ст. 99, п. 12 ч. 2 ст. 103, п. 5 ч. 3 ст. 104 Закона № 44-ФЗ вступают в силу с 1 января 2016 г.; ч. 4 ст. 23 Закона № 44-ФЗ вступает в силу с 1 января 2017 г.).

ции государственного контракта и Комплексной программы были сорваны, образовательные программы не разработаны.

Не в полной мере соответствуют требованиям законодательства технические задания к государственным контрактам.

Ненадлежащим образом должностными лицами осуществляется контроль за исполнением обязательств по государственным контрактам, например, должностными лицами ФКУ «Ространсмордернизация».

Имеются недостатки в регламентации компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в части противодействия терроризму; деятельности антитеррористических комиссий.

Нередко отсутствует должное взаимодействие между органами местного самоуправления и другими субъектами противодействия терроризму.

Контроль в сфере транспортной безопасности со стороны Ространснадзора, транспортных агентств слабый, отсутствует достаточная подготовка у сотрудников контролирующих органов, предписания этих органов не выполняются; материалы с признаками преступлений в правоохранительные органы не направляются, административная ответственность в целях предупреждения АНВ не применяется. Например, несмотря на то, что рядом аэропортов Западной Сибири был нарушен срок проведения оценки уязвимости объектов, территориальным органом Ространснадзора не принято по этим фактам никаких мер, что позволило правонарушителям избежать административной ответственности в связи с истечением срока давности.

Транспортные инспекторы неправильно и несвоевременно оформляют акты проверок юридических лиц и предпринимателей, выдают необоснованные предписания, незаконно прекращают производство по делам об административных правонарушениях. Должный контроль за устранением нарушений не обеспечивается. Имеются случаи неправомерного продления сроков исполнения предписаний о проведении оценки уязвимости, разработки планов обеспечения транспортной безопасности, причем в некоторых случаях – спустя значительное время после истечения срока предписания (ФБУ «Амурводпуть», ООО «Амурская нефтебаза»).

До настоящего времени не решена проблема обеспечения надлежащей охраны Государственной границы, а также материально-технического обеспечения пунктов пропуска через нее; не выделено достаточно помещений для работы органов контроля, что способствует проникновению на территорию Российской Федерации боевиков, контрабанде оружия и боеприпасов. На это указывают, например, работники Южной транспортной прокуратуры.

Нередко отсутствуют необходимые документы на транспортных объектах, наличие которых предусмотрено антитеррористическим законодательством (паспорт безопасности опасного объекта, план действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и др.), а в существующих документах имеются серьезные недостатки. По информации Западно-Сибирской транспортной прокуратуры, руководством ряда авиапредприятий длительное время с момента присвоения принадлежащим им объектам категорий не заключались договоры об оценке уязвимости объектов с аккредитованными организациями, в связи с чем приняты меры прокурорского реагирования, нарушались сроки оценки уязвимости объектов, не соблюдались требования к порядку разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Подобные нарушения имели место в ОАО «Аэропорт Толмачево», на железнодорожных вокзалах городов Барнаул, Бийск, Славгород и Камень-на-Оби и на ряде других предприятий транспортного комплекса.

Имеют место формализм и другие недостатки в работе антитеррористических комиссий, созданных в субъектах Российской Федерации, в транспортных организациях. Надлежащая физическая и техническая защищенность транспортных объектов не обеспечивается: отсутствуют ограждения, запирающие устройства, системы видеонаблюдения, кнопки экстренного вызова милиции.

Планы эвакуации при чрезвычайной ситуации не соответствуют установленным требованиям.

Не обеспечивается надлежащий пропускной режим на объекты транспорта: возможны беспрепятственный проход посторонних лиц и проезд автотранспорта, пронос посторонних предметов на эти объекты, что подтверждается проверками, в ходе ко-

торых на территорию охраняемых объектов проносили муляжи оружия и пр. Не проводится необходимая аналитическая работа, имеющая целью формирование системы антитеррористических мероприятий. Комплекс этих мероприятий разрабатывается без участия специалистов. В значительной степени нарушения обусловлены нежеланием предпринимателей вкладывать средства в реализацию антитеррористических мероприятий,

В международных аэропортах выявляются случаи заезда автотранспортных средств, в том числе сторонних организаций, на склады ГСМ через расположенные на значительном удалении от КПП выездные ворота аэропорта, не оборудованные охранной сигнализацией. На входах в здания аэропортов нередко эксплуатируются стационарные интроскопы с истекшим сроком эксплуатации.

В ряде аэропортов имеющиеся технические средства досмотра авиапассажиров и грузов (интроскопы, газоанализаторы) не позволяют выявлять в ручной клади взрывчатые вещества, что создавало угрозу совершения террористических актов на территории аэропорта и на борту воздушного судна.

Происшествия, в частности аварийные, за которыми могут стоять террористы, скрываются от учета, зачастую плохо проводится ведомственное (служебное) расследование (не выявляются истинные причины происшествий).

Не исполнялись требования Закона № 94-ФЗ при заключении и исполнении государственных контрактов при реализации Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте. В конкурсной документации на право заключения государственных контрактов отсутствовало обоснование начальной (максимальной) цены контрактов. Нередко заказчики программы принимали и оплачивали непригодные для использования системы обеспечения транспортной безопасности, а также невыполненные работы, т.е. разбазаривали бюджетные средства.

Так, Южной транспортной прокуратурой установлено, что сотрудники Дирекции капитального строительства СКЖД и подрядной организации ЗАО «РосТрансСтрой» в ходе оснащения системами безопасности железнодорожного пути не контролировали своевременное выполнение обязательств подрядной организацией, незаконно оформили акты приемки выполненных работ и справки об их стоимости по формам КС-2, КС-3. Отсутствующее

на объекте оборудование, а также не выполненные работы по его монтажу на общую сумму более 1,6 млн руб. были «приняты», объект введен в эксплуатацию.

Вопреки требованиям ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, обязывающим участников бюджетного процесса при исполнении бюджетов исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств, при реализации Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте меры по привлечению к гражданско-правовой ответственности подрядчиков (например, в случае срыва сроков строительства), не принимались, надлежащий контроль за строительными работами не обеспечивался. Бюджетные средства расходовались на цели, не связанные с обеспечением транспортной безопасности.

Некоторые органы внутренних дел на транспорте (далее – ОВДТ) нарушали требования о создании групп досмотра пассажиров. Так, Управлением на транспорте МВД России по УрФО не в полном объеме исполняются требования Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров, утв. приказом Минтранса России от 25.07.2007 № 104, об обязательном участии сотрудников ОВДТ в проведении предполетного и послеполетного досмотров пассажиров, багажа, членов экипажей воздушных судов, авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты.

При организации досмотра отсутствовало надлежащее взаимодействие с подразделениями собственной безопасности транспортных организаций. ОВДТ не обследуют периметры аэропортов, привокзальных комплексов и пр. Имеются недостатки в осуществлении контроля за автотранспортом, находящимся вблизи транспортных объектов, отсутствует должное взаимодействие органов МВД и ФСБ. Правоохранительные органы не контролируют должным образом выполнение данных ими предписаний транспортным организациям по устранению факторов, способствующих терроризму на транспорте. Сотрудники транспортной полиции не оснащены необходимыми техническими средствами.

Субъекты транспортной инфраструктуры допускают нарушения при подготовке планов обеспечения транспортной безопасности. Так, подготовленные Северо-Западной региональной

дирекцией железнодорожных вокзалов планы обеспечения транспортной безопасности вокзалов Балтийский, Выборг, Петрозаводск, Ладожский, Великие Луки не были оформлены надлежащим образом, противоречили результатам оценки уязвимости объектов. На железнодорожных вокзалах не соблюдаются требования об антитеррористической защищенности (в помещениях вокзалов отсутствовала автоматическая пожарная сигнализация, камеры видеонаблюдения были неисправны, вокзалы охраняли организации, не входящие в систему органов государственной охраны железнодорожного транспорта).

Типичными нарушениями являются непроведение либо несвоевременное проведение оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и ненадлежащая организация охраны.

Нередко лица, ответственные за обеспечение транспортной безопасности, не назначаются, на объектах транспорта отсутствует наглядная информация о требованиях транспортной безопасности и т.д.

Не всегда владельцы проводят необходимые мероприятия по техническому оснащению средствами защиты железнодорожных вокзалов, речных портов и аэропортов.

Специфика нарушений применительно к отдельным видам транспорта:

Воздушный транспорт

Наибольшую тревогу вызывает авиация общего назначения (малая авиация, или АОН). Владельцы АОН нарушают требования к учету, регистрации судов, их охране, базированию, обслуживанию. Государственный контроль за частью АОН отсутствует. В качестве судов АОН регистрируются суда, не имеющие отношения к АОН. Воздушные суда эксплуатируются неизвестными лицами. Допускаются несанкционированные полеты воздушных судов, полеты без необходимой документации, пилотирование посторонними лицами, лицами не имеющими соответствующих документов. Нарушаются правила полетов, порядок использования воздушного пространства. В летнее время число этих нарушений при использовании АОН, а также дельтапланов и дельталетов, парашютов и мотопарашютов, воздушных шаров резко возрастает. Часто такие нарушения имеют место при вы-

полнении прогулочных, демонстрационных полетов и авиационно-химических работ.

В некоторых аэропортах допускаются нарушения правил перевозки оружия, установленные Федеральным законом от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии», п. 107 приказа МВД России от 12.04.1999 № 288 (в ред. от 15.07.2013) «О мерах по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814» – оружие не передается уполномоченному лицу для временного хранения.

Морской транспорт

Не принимаются все необходимые меры, обеспечивающие реализацию в морских портах требований Международного кодекса охраны судов и портовых средств, надежность противодиверсионной обороны портов, должное взаимодействие органов, обеспечивающих транспортную безопасность и противодействие террористическим проявлениям, охрану портов и судов;

контрольные функции осуществляются неуполномоченными лицами, нет четкого разграничения компетенции контролирующих органов, функции дублируются. Контроль со стороны капитанов портов весьма слабый. Не выполняются требования Международного кодекса по охране судов. Планы охраны плавсредств не соответствуют требованиям Кодекса. На судах отсутствуют необходимые документы, свидетельствующие об анти-террористической защите.

Внутренний водный транспорт

Допускаются нарушения законодательства о противодействии терроризму не только в речных портах и на судах внутреннего водного транспорта, но и на гидротехнических сооружениях, что представляет особую опасность;

многие нарушения связаны с деятельностью малого флота. Базы-стоянки маломерных судов не имеют регистрации в органах ГИМС. Распространены случаи эксплуатации незарегистрированных в органах ГИМС маломерных судов, принадлежащих спортивным клубам, пансионатам.

Железнодорожный транспорт

Опасные грузы перевозятся с нарушением установленных правил, без сопровождения и охраны; некоторые объекты, подлежащие охране, не охраняются;

имеются недостатки в организации взаимодействия между подразделениями ОАО «Российские железные дороги», ФГП

«Ведомственная охрана железнодорожного транспорта России», ОВДТ (в частности, эти нарушения отмечает Южная транспортная прокуратура);

проводники за вознаграждение провозят пассажиров без проездных документов, берут для перевозки предметы от посторонних лиц;

территории некоторых опасных объектов на железнодорожном транспорте не имеют ограждений, освещения, охраны;

многие работники железнодорожного транспорта не подготовлены к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций, не знают, как реагировать на срабатывание тревожной сигнализации (например, такие нарушения установлены Красноярским транспортным прокурором);

имеются многочисленные нарушения со стороны работников частных охранных предприятий, осуществляющих пропуск людей на транспортные объекты; некоторые из них не имеют удостоверений охранника, дающего право на оказание охранных услуг.

Проверка исполнения законов о транспортной безопасности

Пунктом 4 решения коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 08.08.2012 «Об итогах деятельности органов прокуратуры в первом полугодии и задачах по обеспечению законности и правопорядка на второе полугодие 2012 года» определено: «приоритетными направлениями деятельности транспортных прокуроров считать осуществление надзора за соблюдением законов в сфере обеспечения безопасности на транспорте...».

Деятельность прокуроров по надзору за исполнением законодательства о транспортной безопасности осуществляется на основе приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 (в ред. от 09.02.2012) «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере», от 22.10.2009 № 339 «Об организации прокурорского

надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму».

В соответствии с Приказом № 339 прокуроры обеспечивают эффективную систему надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму. Так, прокуроры должны активно взаимодействовать в этом направлении с органами ФСБ России, МВД России, Росфинмониторингом, судебными и иными правоохранительными органами, Национальным антитеррористическим комитетом, оперативными штабами и антитеррористическими комиссиями, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

На основе анализа состояния законности систематически (не реже одного раза в полугодие) прокурорами проводятся 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 о противодействии терроризму, в том числе о приоритетном порядке осуществления профилактических мер, добиваясь реализации ими в полном объеме функций по выявлению, пресечению и устранению нарушений антитеррористического законодательства.

Прокуроры организуют мероприятия по усилению безопасности мест проживания и массового пребывания людей, транспортной инфраструктуры, учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, охраны объектов атомного комплекса и энергетики, предприятий, использующих радиационные, взрыво- и пожароопасные материалы, иных объектов повышенной опасности.

При осуществлении надзора за исполнением законов о транспортной безопасности в прокуратурах должна быть налажена система сбора, накопления и обработки данных о нарушениях законов. Наиболее актуальные и проблемные вопросы организации соответствующей надзорной деятельности должны рассматриваться на координационных и межведомственных совещаниях руководителей правоохранительных органов.

Прокуроры разрабатывают и осуществляют согласованные действия по борьбе с проявлениями терроризма на транспорте и при необходимости вносят предложения о рассмотрении на заседаниях Национального антитеррористического комитета и анти-

террористических комиссий в субъектах Российской Федерации вопросов, связанных с повышением эффективности противодействия терроризму, устранением способствующих ему причин и условий, обеспечением защищенности потенциальных объектов террористических посягательств.

Прокуроры проверяют законность нормативных актов, принимаемых органами власти субъектов Российской Федерации, муниципальными органами, транспортными организациями, контролирующими и правоохранительными органами в связи с обеспечением транспортной безопасности.

Для обеспечения эффективного надзора за исполнением законодательства о транспортной безопасности надзорные мероприятия проводятся во взаимодействии с подразделениями органов внутренних дел на транспорте, ФСБ России, Министерства обороны Российской Федерации, Росжелдора и Ространснадзора.

При проверке исполнения законов о государственных закупках некоторые транспортные прокуроры составляют реестр объектов, находящихся в зоне ответственности транспортной прокуратуры, подлежащих оснащению в соответствии с Законом о ТБ.

При проведении проверок исполнения законодательства о транспортной безопасности необходимо привлечение специалистов, в частности, из соответствующих НИИ, занимающихся вопросами обеспечения транспортной безопасности, государственных унитарных предприятий и учреждений, специализирующихся на проведении работ, связанных с обеспечением такой безопасности.

Транспортным прокурорам при проведении проверок следует:

в территориальных органах Ространснадзора – в подразделениях транспортной безопасности этих органов получить данные об имевших место нарушениях Закона о ТБ, материалы контроля исполнения законодательства о транспортной безопасности, акты расследований по фактам его нарушений; ознакомиться со сведениями, имеющимися в территориальных автоматизированных центрах контроля и надзора на транспорте, а также ознакомиться с материалами надзора в отношении гидротехнических сооружений;

в подразделениях Росавиации, Росморречфлота, Росжелдора – ознакомиться с материалами по оказанию услуг в области обеспечения транспортной безопасности; получить информацию, отражающую реализацию комплекса мер, направленных на обеспечение защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от АНВ, материалы оценки результатов уязвимости указанных объектов, проведенной специализированными организациями в области обеспечения транспортной безопасности; утвержденными планами обеспечения транспортной безопасности объектов. В частности, в территориальных органах Росморречфлота ознакомиться с материалами: отражающими деятельность этих органов по установлению уровней охраны объектов морского транспорта и судов; подтверждающими обоснованность выдачи международных свидетельств об охране судна и других документов, предусмотренных международными конвенциями и Законом о ТБ; проверки судов, оценки портовых средств на соответствие международным требованиям. У капитана морского торгового порта – получить материалы контроля за соблюдением требований международных конвенций в части обеспечения транспортной безопасности, проверки судовых документов на предмет соответствия судна требованиям безопасности; материалы, отражающие проведение мероприятий по защите безопасности акватории морского порта от АНВ, контрольных проверок деятельности капитана порта и администрации порта, проводимых подразделениями Ространснадзора; материалы, отражающие принятые меры по выявленным Ространснадзором нарушениям, имеющиеся методические рекомендации в части обеспечения транспортной безопасности. У руководителя администрации морского порта – получить сведения, отражающие принятые организационные, материально-технические и финансовые меры обеспечения исполнения капитанами портов функций в сфере транспортной безопасности.

В государственных унитарных предприятиях, находящихся в ведении транспортных агентств (Росморречфлота, Росавиации, Росжелдора) необходимо изучить сведения, отражающие их работу по обеспечению транспортной безопасности.

В территориальных органах Росжелдора – получить материалы по оказанию услуг в области обеспечения транспортной безопасности, аккредитации специализированных организаций в

этой области, реестр объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, в том числе категорированных объектов, материалы оценки уязвимости, планы обеспечения транспортной безопасности.

В подразделениях ведомственной охраны Росжелдора – сведения о мероприятиях по защите транспорта от АНВ, охране грузов и пассажиров в пути следования и на железнодорожных станциях.

В органах внутренних дел на транспорте, территориальных органах ФТС, ФСБ, МЧС России надлежит ознакомиться с материалами контроля по вопросам, связанным с обеспечением транспортной безопасности, о проведенных мероприятиях, о взаимодействии с другими уполномоченными органами. В частности, в ОВД – материалы проводимого досмотра пассажиров, ручной клади и багажа.

В необходимых случаях можно получить у перевозчиков и владельцев транспортной инфраструктуры документы, отражающие их деятельность по обеспечению транспортной безопасности.

В органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации следует получить сведения о работе антитеррористических комиссий по предупреждению АНВ в деятельности транспорта.

Надлежит также ознакомиться с имеющимися административными и уголовными делами, которые имеют отношение к АНВ на транспорте.

В ходе проверок исполнения законодательства о транспортной безопасности выясняется: обеспечивают ли субъекты транспортной инфраструктуры транспортную безопасность на должном уровне (ч. 1 ст. 4 Закона о ТБ); осуществляют ли уполномоченные федеральные органы исполнительной власти государственный контроль и надзор в области обеспечения транспортной безопасности (ч. 3 ст. 4 Закона о ТБ), учет актов незаконного вмешательства.

Так, прежде всего, должны выполняться требования к оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (ст. 5 Закона о ТБ). При проверке исполнения названных требований прокурор одновременно выясняет, имеется ли достаточная правовая база, устанавливающая порядок проведения оценки уязвимости и

категорирования, разработки планов безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Как уже отмечалось, ряд прокуроров обратили внимание на недостаточность этой базы.

Прокурор проверяет:

проведена ли установленными законом организациями (специализированными организациями в области обеспечения транспортной безопасности, организациями и подразделениями федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел) оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Такая оценка проводится на основе публичного договора по установленным тарифам. Результаты оценки должны быть утверждены компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности. Следует учитывать, что сведения о результатах оценки и сведения, содержащиеся в планах обеспечения транспортной безопасности, являются информацией ограниченного доступа;

соблюдаются ли требования о категорировании, установлении уровней безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (ст. 6, 7 Закона о ТБ), обеспечении транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (ст. 8 Закона о ТБ). Категорирование осуществляется компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности. Категорированные объекты должны быть включены в соответствующий реестр;

разработаны ли на основе проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств планы обеспечения транспортной безопасности, предусматривающие систему мер безопасности, утверждены ли они уполномоченным органом;

соблюдаются ли ограничения при приеме на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности (ст. 10 Закона о ТБ);

передают ли субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчика установленные сведения о пассажирах для автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах, осуществляют ли органы Ространснадзора должный контроль на этом участке;

соблюдают ли субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики обязанности, установленные ст. 11 Закона о ТБ (незамедлительно информировать об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства, выполнять предписания уполномоченных должностных лиц; оказывать содействие в выявлении, предупреждении и пресечении актов незаконного вмешательства, а также в ликвидации их последствий, установлении причин и условий их совершения);

издаются ли субъектами транспортной инфраструктуры организационно-распорядительные документы о назначении должностных лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности;

привлекаются ли субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики к ответственности за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности;

сертифицированы ли технические средства, используемые для обеспечения транспортной безопасности (ч. 8 ст. 12² Закона о ТБ); аккредитованы ли подразделения транспортной безопасности, аттестованы ли их сотрудники, нет ли фактов предъявления к указанным средствам и подразделениям требований, не предусмотренных законодательством;

нет ли нарушений Федерального закона «Об оружии» при использовании огнестрельного оружия сотрудниками подразделений транспортной безопасности, службы авиационной безопасности, службы охраны;

нет ли нарушений Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране» при применении физической силы, специальных средств и служебного огнестрельного оружия;

соблюдается ли законодательство при приеме на работу граждан в подразделения транспортной безопасности, службы авиационной безопасности, службы охраны;

нет ли фактов пропуска в контролируемые зоны лиц на основании подложных документов, документов с истекшим сроком действия, а также с условными взрывными элементами, которые

своевременно не выявлялись службами безопасности объектов транспорта;

нет ли фактов нарушений субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками положений ст. 12² Закона о ТБ при проведении досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности: не допускаются ли лица, отказавшиеся от досмотра, в зону транспортной безопасности; информируются ли компетентные органы при выявлении запрещенных к перевозке предметов и др.

В органах Ространснадзора прокурор проверяет исполнение функций по контролю за выполнением транспортными организациями требований Закона о ТБ, программ обеспечения транспортной безопасности на отдельных видах транспорта, законность при планировании и проведении проверок организаций транспорта (ст. 11¹ Закона о ТБ, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»), использовании при проведении проверок тест-предметов и тест-объектов (п. 8 ст. 11¹ Закона о ТБ), законность при привлечении к административной ответственности за нарушение требований транспортной безопасности.

На воздушном транспорте проверяется исполнение требований ВК РФ лицами, на которых возложена обязанность обеспечения авиационной безопасности, т.е. службами авиационной безопасности аэродромов или аэропортов, подразделениями ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области транспорта, органами внутренних дел, службами авиационной безопасности эксплуатантов (авиационных предприятий), а также органами, уполномоченными на это другими федеральными законами.

В организациях воздушного транспорта прокурор должен изучить список работников, осуществляющих прием, отправку или обслуживание воздушных судов, ответственных за обеспечение авиационной безопасности.

В ходе прокурорской проверки выясняется, прежде всего, выполнение требований ст. 85 ВК РФ, а именно:

предотвращен ли доступ посторонних лиц и транспортных средств в контролируемую зону аэропорта или аэродрома;

осуществляется ли надлежащая охрана воздушных судов;
исключена ли возможность незаконного провоза на воздушном судне оружия, боеприпасов, взрывчатых и других опасных предметов, введены ли особые меры предосторожности при разрешении их провоза;

нет ли нарушений при осуществлении предполетного досмотра, обеспечена ли полнота досмотра, т.е. подвергались ли досмотру воздушное судно, его бортовые запасы, члены экипажа, пассажиры, багаж, в том числе вещи, находящиеся при пассажирах, а также грузы и почта; проводились ли такие досмотры уполномоченными лицами служб авиационной безопасности и сотрудниками органов внутренних дел при выполнении международных полетов – предшествовали ли досмотру санитарный и иной контроль;

реализованы ли меры противодействия актам незаконного вмешательства в деятельность в области авиации и иные меры, в том числе осуществляемые с участием правоохранительных органов;

использовали ли службы авиационной безопасности право задерживать для передачи правоохранительным органам лиц, нарушивших требования авиационной безопасности, а также багаж, грузы и почту, содержащие предметы и вещества, запрещенные к воздушным перевозкам, а в случаях, если жизни или здоровью пассажиров, членов экипажа воздушного судна или других граждан угрожала опасность, и другие предоставленные им полномочия в рассматриваемой сфере.

Прокурор должен ознакомиться с материалами соответствующих проверок, запросов и ответов по ним, с предписаниями руководителям организаций и материалами контроля их исполнения, протоколами задержания, практикой привлечения к ответственности виновных лиц в случае выявления административных и других правонарушений.

Важнейший вопрос прокурорской проверки – соблюдение прав лиц, в отношении которых эти меры применялись, например задержание (имелись ли основания для задержания, законность изъятия предметов и пр.).

Проверяется также соблюдение требований ст. 85¹ ВК РФ, т.е. обязанности перевозчика передавать в правоохранительные

органы персональные данные пассажиров воздушных судов, содержащиеся в перевозочных документах.

В органах внутренних дел на воздушном транспорте проверяется:

созданы ли в соответствии с законодательством подразделения по досмотру пассажиров;

обеспечена ли проверка вылетающих пассажиров, а также лиц, находящихся в зданиях аэровокзалов, по специальной информационно-поисковой системе;

какие меры принимаются органами МВД и ФСБ России для противодействия терроризму, соответствуют ли они компетенции этих органов, какова их результативность и др.

С привлечением специалистов на предприятиях воздушного транспорта проверяется:

проводится ли с участием специализированных организаций анализ уязвимости объектов;

разрабатываются ли в отношении объектов транспорта паспорт безопасности опасного объекта, план действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; содержит ли план необходимую информацию (краткую оценку возможной обстановки на объекте при возникновении крупных производственных аварий, катастроф или стихийных бедствий, прогнозируемые ущерб и численность пострадавшего населения);

соответствуют ли инженерно-технические средства физической защиты, уровень оснащения объектов транспорта этими средствами, система охраны, вооружение, инженерные заграждения предъявляемым к ним требованиям (аэропорты должны быть оборудованы интроскопами, рентгено-телевизионными установками, системами видеонаблюдения и иными необходимыми техническими средствами; КПП аэропорта должны быть оснащены техническими средствами досмотра, автоматическими средствами остановки транспорта и противотаранными системами; есть требования к периметровому ограждению аэропортов);

созданы ли аэропортовые комиссии по авиационной безопасности; каковы результаты ее деятельности;

разработаны ли в аэропорту требования к пропускному и внутриобъектовому режимам, контролируется ли их соблюдение;

определены ли возможности бесконтрольного передвижения персонала, пассажиров и транспортных средств в зоны ограниченного доступа, стерильные зоны для прохода пассажиров, прошедших предполетный досмотр, к местам посадки в воздушные суда – в целях исключения доступа в эти зоны и места; исключена ли возможность несанкционированного доступа в контролируемые зоны и на объекты воздушного транспорта;

не осуществляется ли без досмотра, по несогласованным с Службой авиационной безопасности аэропорта спискам допуск лиц и автомобилей в контролируемую зону аэропорта;

не примыкают ли к периметровому ограждению аэропортов сооружения, позволяющие несанкционированно проникнуть на территорию аэродрома; оборудована ли Служба авиационной безопасности аэропорта газоанализаторами для обнаружения взрывчатых веществ, металлоискателями и интроскопами;

соблюдают ли сотрудники, осуществляющие охрану и защиту объектов воздушного транспорта, порядок несения службы;

какие проводятся мероприятия по организации охраны, внедрению инженерно-технических средств, улучшению технической укрепленности объектов предприятий;

осуществляются ли плановые проверки рентгено-телевизионных интроскопов и стационарных металлоискателей с использованием тест-объектов сотрудниками службы эксплуатации аэропортов;

согласованы ли технологии, регулирующие порядок досмотра багажа пассажиров федеральных линий, бизнес класса, ручной клади, груза и почты, с Управлением транспортной безопасности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта;

каково состояние контроля со стороны уполномоченных органов за соблюдением субъектами АОН требований транспортной безопасности;

соблюдается ли на авиапредприятиях законодательство об использовании иностранной рабочей силы.

На морском транспорте прокуроры проверяют:

соблюдаются ли требования п. 9.1 ч. А МК ОСПС о наличии на борту судна, осуществляющего международные рейсы, одобренного плана охраны судна, международного свидетельства об охране судна; имеются ли факты задержания судов при выяв-

лении нарушений этих требований, не является ли это причиной задержания российских судов в зарубежных портах, применялись ли к судам, прошедшим освидетельствование, задержание, отсрочка отхода судна, ограничение операций с судном, выдворение из порта (по причинам отсутствия на судне действующего международного свидетельства об охране; несоответствия уровня охраны судна уровню охраны портового средства; отсутствия охраны доступа в наиболее уязвимые места; отсутствия контроля доступа на судно);

нет ли фактов обслуживания в российских портах судов, осуществляющих международные рейсы, не отвечающих требованиям МК ОСПС;

как осуществляется территориальными органами Ространснадзора надзор за выполнением требований главы XI-2 СОЛАС-74 и МК ОСПС;

обеспечивается ли транспортная безопасность при использовании малого флота.

В органах Росморречфлота проверяется исполнение требований закона о проведении:

конкурсов и содержание государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в сфере обеспечения транспортной безопасности;

мероприятий по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания;

работ по навигационно-гидрографическому обеспечению условий плавания судов в акваториях морских портов, на трассах Северного морского пути, за исключением участков пограничных зон Российской Федерации;

обучения и о повышении квалификации специалистов в области морского судоходства в соответствии с международными и российскими требованиями.

Проверяется и выполнение требований, касающихся:

оформления и выдачи паспортов моряка (удостоверений личности моряка) членам экипажей морских судов и судов смешанного (река-море) плавания;

привлечения иностранцев для работы в составе экипажей российских морских судов, плавающих под государственным флагом Российской Федерации;

использования Глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения морской безопасности;

защиты сведений, связанных с обеспечением безопасности судов и портовых сооружений;

осуществления контроля за деятельностью ФБУ «Служба морской безопасности» и его представительств в портах Российской Федерации, других подведомственных организациях;

разработки планов охраны судов и портовых сооружений ЗАО «ЦНИИМФ»; определения ФБУ «Служба морской безопасности» экспертных учреждений и др.

На внутреннем водном транспорте прокуроры проверяют:

осуществляется ли охрана объектов водного транспорта подразделениями ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» в соответствии с Перечнем, утвержденным приказом Минтранса России от 15.03.2011 № 83 (в ред. от 09.07.2012);

исполняются ли требования Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений», Положения об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования, в частности касающиеся:

круглосуточной охраны этих сооружений;

вопросам разграничения подлежащих охране объектов между соответствующими подразделениями ведомственной охраны Минтранса России, органов внутренних дел и организациями, находящимися в ведении МВД России;

проведения комплекса мер антитеррористического характера, включая определение и применение соответствующих видов, способов и режимов охраны, необходимых инженерно-технических средств, систем безопасности, способов контроля доступа, современных средств сигнализации и видеонаблюдения; использования возможностей централизованной пультовой охраны объектов; использования приборов ночного видения, оперативной радиосвязи, специальных плавательных средств и другой техники применительно к конкретному объекту; строительства укрепленных блокпостов и укрытий отражения возможного нападения; использования служебных собак, обученных обнаруживать взрывные устройства и взрывчатые вещества;

охраны объектов в соответствии с планами охраны судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования; разработки таких планов.

Прокуроры также проверяют:

обеспечивают ли собственники гидротехнического сооружения и эксплуатирующие организации соблюдение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений при их строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ремонте, реконструкции, консервации, выводе из эксплуатации и ликвидации (ст. 9 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений»);

осуществляется ли на охраняемых гидросооружениях контроль за передвижением физических лиц;

соблюдаются ли пропускной режим на объектах водного транспорта; требования к содержанию внутренних водных путей, в том числе судоходных гидротехнических сооружений на них и подходов к причалам общего пользования, обеспечению технологической связи организаций внутреннего водного транспорта.

В органах Росжелдора проверяется соблюдение требований закона, касающиеся:

обеспечения безопасности перевозок опасных грузов железнодорожным транспортом;

обеспечения безопасности железнодорожных станций, открытых для выполнения соответствующих операций;

принятия решений об открытии железнодорожных станций; открытия для постоянной эксплуатации железнодорожных путей, при учете требований транспортной безопасности;

принятия мер по предупреждению актов незаконного вмешательства на объектах железнодорожного транспорта (проникновения посторонних лиц на объекты транспорта, порчи, хищения имущества).

Также необходимо проверить наличие надлежащего контроля органов Росжелдора за деятельностью ФГП ВО ЖТ РФ и других подведомственных предприятий и организаций.

В подразделениях ОАО «РЖД» прокурор проверяет выполнение требований закона, касающиеся:

обеспечения железной дороги техническими средствами противодействия террористической угрозе (имеются ли локали-

затары энергии взрыва, контейнеры для хранения и перевозки взрывчатых веществ, портативные обнаружители паров взрывчатых веществ, взрывозащитные контейнеры, устанавливаются ли видеокомплекты переговорных устройств «Пассажир – полиция» и т.д.);

проведения проверок с участием сотрудников подразделений антитеррористической защиты объектов железнодорожного транспорта (выявлены ли нарушения; приняты ли меры к привлечению лиц, виновных в нарушениях, к ответственности);

создания в управлениях и отделениях дороги Комиссии по обследованию объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения;

обязательного согласования и экспертизы в Службе безопасности дороги всех вводимых в эксплуатацию и проектируемых систем физической защиты объектов железнодорожного транспорта.

Проверяется также соблюдение требований ст. 20, 23 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и распоряжения Правительства Российской Федерации от 27.06.2009 № 891-р о защите особо важных объектов и объектов повышенной опасности от потенциальных террористических актов и противоправных посягательств, в частности:

установлено ли должное видеонаблюдение на объектах транспорта и в местах большого скопления людей;

огорожены ли охраняемые зоны, исключена ли возможность проникновения посторонних лиц на объекты транспорта, нет ли нарушений пропускного режима;

соблюдаются ли нормативы численности охраны объектов;

обеспечивается ли должным образом охрана постов электрической централизации железнодорожных станций;

нет ли фактов перевоза сотрудниками железнодорожного транспорта посылок, переданных посторонними лицами.

В органах внутренних дел проверяется:

как обеспечивается предупреждение и пресечение актов незаконного вмешательства на объектах транспорта;

обеспечено ли на объектах транспорта присутствие сотрудников органов внутренних дел при проведении досмотра пассажиров, транспортных средств, грузов;

обеспечена ли проверка вылетающих пассажиров, а также лиц, находящихся в зданиях вокзалов, аэровокзалов, по специальной информационно-поисковой системе и др.

Прокуроры должны проверять исполнение требований закона о немедленном сообщении о террористическом акте правоохранительным органам, поскольку от этого зависит успех расследования. Если сообщение вовремя не поступило, необходимо выяснить причины этого, выявлять виновных лиц, принять меры к тому, чтобы подобное не повторилось. Важно также выяснить, какие меры были предприняты транспортной организацией сразу же после совершения акта незаконного вмешательства, предшествовали ли акту угрозы, какие меры в связи с этими угрозами принимались.

Проверка прокурором исполнения требований закона о полноте учета преступлений предполагает ознакомление с материалами транспортных организаций и контролирующих органов, прежде всего ведомственного (транспортного) контроля. Имеются в виду случаи, когда транспортные организации, контролирующие органы располагали информацией о преступлении террористической направленности, однако ее скрыли.

Меры прокурорского реагирования

Транспортный прокурор по итогам проведенной проверки в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» принимает соответствующие меры реагирования, направленные на устранение выявленных нарушений закона и привлечение к ответственности виновных лиц. Выбор той или иной меры реагирования зависит от вида правонарушения, его общественной опасности, распространенности.

Наиболее часто применяемая мера – *представление об устранении нарушений закона*, которое согласно ст. 24 Закона о прокуратуре вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, полномочным устранить допущенные нарушения и подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты конкретные

меры по устранению допущенных нарушений, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. Одновременно с предложением об устранении нарушений федерального законодательства, причин и условий, им способствующих, прокурор ставит вопрос о привлечении виновных к дисциплинарной и (или) материальной ответственности. В целях повышения эффективности актов прокурорского реагирования прокурору необходимо ставить вопрос о рассмотрении представления с участием представителя прокуратуры в установленные законом сроки.

В случаях выявления актов, противоречащих действующему законодательству, прокурор или его заместитель в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре приносит *протест* в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Протест должен содержать мотивированное требование прокурора об отмене или о приведении в соответствие с законом незаконного акта или его части. Прокурор обязан принимать все предусмотренные законом меры по устранению последствий, связанных с исполнением и применением незаконных актов. В связи с этим протест должен содержать конкретные требования прокурора об устранении допущенного нарушения закона (устранить вредные последствия, прекратить противоправную деятельность и др.). Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного органа власти – на его ближайшей сессии. Если у прокурора имеются основания полагать, что его протест не будет удовлетворен, он вправе напрямую обратиться в суд с заявлением о признании противоречащего закону акта недействительным.

Так, Московской межрегиональной транспортной прокуратурой в 2012 г. выявлен региональный нормативный правовой акт, снижающий требования транспортной безопасности. Приволжской транспортной прокуратурой установлен факт несоответствия требованиям федерального законодательства технологии проведения предполетного досмотра, разработанной в аэро-

порту Казань. В документе отсутствовала норма об обязанности применения технических и специальных средств при проведении предполетного досмотра, а также не был определен порядок взаимодействия службы авиационной безопасности и транспортной полиции. В целях внесения дополнений на этот акт принесен протест, который удовлетворен.

Для недопущения реализации противоправных действий и предупреждения наступления негативных последствий ст. 25¹ Закона о прокуратуре предусмотрена такая мера реагирования, как *предостережение о недопустимости нарушения закона*. Предостережение объявляется прокурором или его заместителем должностному лицу при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. Указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» прокурорам предписано использовать предостережение как важнейшую меру профилактики и предупреждения правонарушений. Основанием для объявления предостережения должностному лицу являются только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан.

Если возникает необходимость привлечения к ответственности лица, виновного в нарушении законодательства о безопасности на транспорте, прокурор должен активно использовать предоставленные ст. 25 Закона о прокуратуре полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.3.1 КоАП РФ (нарушение требований авиационной безопасности, ст. 11.15.1 КоАП РФ (неисполнение требований в области транспортной безопасности) и др. Так, в 2012 г. Московской межрегиональной транспортной прокуратурой возбуждено более 20 дел об административных правонарушениях в отношении должностных лиц федерального бюджетного учреждения «Служба морской безопасности», Росморречфлота по фактам неисполнения законодательства при проведении конкурсов (на общую сумму свыше 700 млн руб.) в рамках реализации Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте.

В случае выявления нарушения законодательства о госзакупках материалы направляются в ФАС России для возбуждения дела об административном правонарушении.

Принимая меры к привлечению правонарушителей к административной ответственности, прокурор обязан выяснить, виновны ли они в совершении административного правонарушения, не истекли ли сроки давности привлечения к ответственности, определить орган, правомочный налагать административные взыскания.

При выявлении фактов неисполнения требований по обеспечению транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах (ст. 263¹ УК РФ), нецелевого использования бюджетных средств и др. прокурор должен выносить постановления о направлении соответствующих материалов в органы предварительного расследования для принятия решений, предусмотренных ст. 144 и 145 УПК РФ.

Прокурор вправе обратиться в суд общей юрисдикции в порядке ст. 45 ГПК РФ в целях защиты прав граждан и неопределенного круга лиц в случае необходимости понуждения к проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, понуждения владельцев инфраструктуры к надлежащему содержанию инженерных сооружений и технических средств, обеспечивающих безопасное функционирование транспорта, например, приведения в соответствие с требованиями законодательства и других нормативных правовых актов периметровое ограждение границ порта и т.д.

Так, Таганрогским транспортным прокурором направлено исковое заявление в суд об обязанности ООО «Курганнефтепродукт», обеспечить проведение оценки уязвимости объекта транспортной инфраструктуры «Терминал по перегрузке мазута», которому была присвоена 1 категория, и утверждение в установленном порядке результатов оценки уязвимости этого объекта. Решением Таганрогского городского суда от 26.11.2012 исковые требования удовлетворены с установлением 3-месячного срока устранения нарушений.

Решением Стерлитамакского городского суда Республики Башкортостан от 24.08.2012 удовлетворен иск транспортного прокурора в интересах Российской Федерации и неопределенного

круга лиц к федеральному казенному предприятию «Авангард» об обязанности провести в установленные решением суда сроки категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, провести оценку их уязвимости, а также разработать и в установленном законом порядке утвердить план обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств предприятия. Решение суда вступило в законную силу.

Список нормативных правовых актов

Воздушный кодекс Российской Федерации.

Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации.

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности»: Федеральный закон от 03.02.2014 № 15-ФЗ.

«О полиции»: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. 03.02.2014).

«О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ (в ред. от 23.07.2013).

«О транспортной безопасности»: Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ (в ред. 03.02.2014).

«О противодействии терроризму»: Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (в ред. от 02.11.2013).

«О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»: Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ (в ред. от 02.07.2013).

«Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»: Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ (в ред. от 03.02.2014).

«О ведомственной охране»: Федеральный закон от 14.04.1999 № 77-ФЗ (в ред. 27.06.2011).

«О безопасности гидротехнических сооружений»: Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ (в ред. от 28.12.2013).

«О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте»: Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2010 № 403.

«Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности»: постановление Правительства Российской Федерации от 04.10.2013 № 880.

«Об утверждении Правил охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры»: постановление Правительства Российской Федерации от 01.02.2011 № 42.

«Об утверждении Правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»: постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2009 № 289.

«Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)»: постановление Правительства Российской Федерации от 10.12.2008 № 940.

«О реализации положений главы XI-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года и Международного кодекса по охране судов и портовых средств»: постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2007 № 746.

Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2010 № 1285-р (в ред. от 11.12.2013).

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.11.2009 № 1653-р.

«Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по утверждению результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 06.05.2013 № 171.

«Об утверждении Административного регламента Федерального агентства морского и речного транспорта предоставления государственной услуги по аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 10.04.2013 № 116.

«Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по утверждению планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 06.03.2013 № 73.

«Об утверждении Административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по аккредитации юридических лиц

для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 06.03.2013 № 72.

«Об утверждении Перечня отдельных маршрутов перевозок морским и внутренним водным транспортом, при осуществлении которых формируются автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 19.11.2012 № 404.

«Об утверждении Административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по утверждению результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 09.08.2012 № 292.

«Об утверждении Порядка формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах, а также предоставления содержащихся в них данных»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 19.07.2012 № 243.

«Об утверждении Административного регламента Федерального дорожного агентства предоставления государственной услуги по утверждению планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 09.07.2012 № 215.

«Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 09.07.2012 № 214.

«Об утверждении Административного регламента Федерального агентства морского и речного транспорта предоставления государственной услуги по утверждению результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транс-

портных средств морского и внутреннего водного транспорта»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 09.07.2012 № 211.

«Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта проведения проверок при осуществлении федерального государственного транспортного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров в сфере гражданской авиации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 26.04.2012 № 114.

«Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта проведения проверок за обеспечением транспортной безопасности»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 13.12.2011 № 313.

«О Порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 21.02.2011 № 62.

«О Порядке информирования субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 16.02.2011 № 56.

«Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации; от 08.02.2011 № 43.

«Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта»: приказ

Министерства транспорта Российской Федерации от 08.02.2011 № 41.

«Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 08.02.2011 № 40.

«Об утверждении Отраслевых типовых норм времени на работы по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 15.11.2010 № 248.

«О Порядке получения субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками информации по вопросам обеспечения транспортной безопасности»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 06.09.2010 № 194.

«О порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 12.04.2010 № 87.

«Об утверждении Порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 11.02.2010 № 34.

«О Порядке ведения Реестра категорированных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 29.01.2010 № 22.

«Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»: приказ Министерства транспорта Российской Федерации № 52, Федеральной службы безопасности Российской Федерации № 112, Министерства внутренних дел Российской Федерации № 134 от 05.03.2010.

Содержание

Введение.....	3
Законодательство о транспортной безопасности.....	5
Система органов государственного регулирования и контроля в сфере обеспечения транспортной безопасности.....	18
Нарушения законодательства о транспортной безопасности и обстоятельства, им способствующие.....	29
Проверка исполнения законов о транспортной безопасности	38
Меры прокурорского реагирования.....	53
Список нормативных правовых актов.....	58

*Юрий Андреевич Городков,
Татьяна Александровна Диканова,
Владимир Владиславович Ястребов*

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

Методические рекомендации

Редактор Г.В. Жантуан

Подписано в печать 25.04.2014. Формат 60x90/16. Печ. л. 4.
Тираж 300 экз. Заказ 17.

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