

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 347.463:656.61

© Ильин Владимир Алексеевич

— главный специалист Отдела обеспечения транспортной безопасности Управления обеспечения безопасности

ФГУП «Росморпорт»

kokso@mail.com

Сравнительный анализ изменений, внесенных в Федеральный закон «О транспортной безопасности» в части, касающейся морского транспорта

Аннотация. Статья посвящена анализу изменений нормативной правовой основы обеспечения транспортной безопасности применительно к морскому транспорту. На основе применения методологии правового анализа с использованием достижений транспортно-правовой науки представлены некоторые результаты критического осмысления новаций законодательства о транспортной безопасности и возможных их последствий для морского транспорта. Побудительным мотивом написания статьи стало то обстоятельство, что в августе 2019 г. был принят Федеральный закон № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О транспортной безопасности” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности», что обусловило необходимость корректировки организации работы субъектов транспортной инфраструктуры по обеспечению безопасности эксплуатируемых объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств всех видов транспорта. Указанным Федеральным законом внесены значительные изменения, например, в части основных понятий, отмены категорирования, оценки уязвимости, требований по транспортной безопасности, планирования и реализации мероприятий по обеспечению транспортной безопасности, прав и обязанностей субъектов транспортной инфраструктуры, подготовки и аттестации сил обеспечения транспортной безопасности и т.д. Вместе с тем после вступления с 30 января 2020 г. в силу отдельных положений Федерального закона «О транспортной безопасности» неопределенным для субъектов транспортной инфраструктуры (перевозчиков) на морском транспорте остается вопрос выполнения требований по обеспечению транспортной безопасности ввиду отсутствия подзаконных нормативных

правовых актов, учитывающих внесенные в законодательство изменения. В связи с этим, учитывая существующее отставание подзаконного регулирования, в данной статье даны разъяснения по основным положениям внесенных изменений, касающихся морского транспорта. Проводится анализ их влияния на выполнение требований законодательства в области обеспечения транспортной безопасности, по результатам которого формируются соответствующие выводы. На основе формально-юридического анализа положений Федерального закона «О транспортной безопасности» с учетом внесенных изменений в статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с распространением требований, установленных новой редакцией норм указанного акта, практически на все суда, используемые в целях торгового мореплавания.

Ключевые слова: морской транспорт; транспортная безопасность; объекты транспортной инфраструктуры; транспортные средства, паспорт обеспечения транспортной безопасности.

© Vladimir Al. Iliin

— chief specialist of the Transport Security Support Division
of the Security Management Department of FSUE ‘Rosmorport’
kokso@mail.com

Comparative analysis of amendments in the Federal Law “On Transport Security” with regard to maritime transport

Abstract. The current paper has presented the analysis of amendments in the regulatory legal framework for enforcing transport security with regard to maritime transport. Due to the applied methodology of legal analysis using the achievements of transport and legal science, there have been considered a critical understanding of the innovations in the legislation on transport security and their possible consequences for maritime transport. The incentive to write the current paper was the issued in August 2019 Federal Law No. 270-ФЗ “On Amendments in the Federal Law “On Transport Security” and Certain Legislative Acts of the Russian Federation on Providing Transport Security”. The law necessitated adjustments to the organization of work of transport infrastructure entities to enforce security of operating transport infrastructure facilities and vehicles of all modes of transport. The aforementioned Federal Law has made significant changes, for example, in the basic concepts, cancellation of categorization, vulnerability assessment, transport security requirements, planning and implementation of measures to ensure transport security, rights and obligations of transport infrastructure entities, training and

certification of transport security staff, etc. At the same time, after coming into force of certain provisions of the Federal Law “On Transport Security” on January 30, 2020, the issue of fulfilling transport security requirements has still remained unclear for transport infrastructure entities (carriers) in maritime transport because of absence of by-laws and regulations that take into account the amendments in legislation. In this regard, taking into consideration the existing lag of by-laws, the current paper has explained the main provisions of the amendments with regard to maritime transport. There has been conducted the analysis of their effect on implementation of the requirements of the legislation in enforcing transport security, and has been made corresponding conclusions. According to the formal legal analysis of the provisions of the Federal Law “On Transport Security”, taking into account the amendments, the current paper has considered the problematic issues related to the extension of the requirements established by the new version of the norms of this act to almost all vessels used for merchant shipping.

Keywords: maritime transport; transport security/safety; objects of transport infrastructure; vehicles; passport of transport security enforcement.

Как основательно отмечают специалисты и свидетельствуют результаты анализа практики, степень эффективности применения норм Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», а также мера их совершенства, равно как и результаты их оптимизации, проявляющиеся, в первую очередь, в степени их унификации, непосредственно и прямо зависит от своевременности и полноты административно-правового регулирования (контроля и надзора) со стороны государства, в первую очередь — со стороны компетентных органов и организаций, как организующих, так и непосредственно осуществляющих деятельность по обеспечению безопасности объектов транспортной инфраструктуры [1, стр. 38].

Очевидно, следует согласиться с данным утверждением и сделать вывод о том, что принятие Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О транспортной безопасности” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности» (далее — Закон) оказалось не только событием ожидаемым, но и долгожданным, которое, несомненно, окажет существенное позитивное влияние на организацию работы по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского транспорта.

Наиболее интересным и новаторским изменением законодательства, внесенным Законом, стало, по нашему мнению, то, что в новой редакции Федерального закона «О транспортной безопасности» отменяется отнесение транспортных средств к определенной категории, а также

обязательность оценки их уязвимости, планирования и реализации мероприятий по обеспечению транспортной безопасности.

Анализируя возможные последствия и вероятные результаты отмены категорирования транспортных средств, следует, по нашему мнению, принять во внимание утверждение ряда авторов о том, что для обеспечения максимально возможной безопасности объектов транспортного комплекса также необходима процедура категорирования, целью которой является разделение объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, в зависимости от степени уязвимости, к определенным угрозам. Отмечается, что это также необходимо для обеспечения эффективной защиты, ограничения негативных последствий в случае возникновения угрозы и их устранения [2, стр. 35—37; 4, стр. 39—41].

В связи с этим окончательный вывод о целесообразности отмены категорирования транспортных средств, а также ее эффективности, можно будет сделать только после практической реализации новых требований по транспортной безопасности.

В соответствии с новой редакцией Федерального закона «О транспортной безопасности» вместо планов обеспечения транспортной безопасности транспортного средства субъект транспортной инфраструктуры должен разрабатывать и утверждать паспорта обеспечения транспортной безопасности транспортного средства, типовые формы которых будут установлены в порядке, утверждаемом Правительством РФ. При этом Закон определяет, что паспорт обеспечения транспортной безопасности транспортного средства должен содержать меры, принимаемые субъектом транспортной инфраструктуры в целях выполнения соответствующих требований, предусмотренных законодательством о транспортной безопасности, а также устанавливает срок его разработки и утверждения.

В соответствии с указанной нормой Закона разработке паспорта транспортной безопасности предшествует обследование транспортных средств субъектом транспортной инфраструктуры, а также исследование мер, принятых с целью противодействия угрозам совершения актов незаконного вмешательства, в том числе имеющих террористическую направленность, учитывая требования законодательства в области обеспечения транспортной безопасности. Результаты указанных мероприятий будут являться приложением к паспорту обеспечения транспортной безопасности.

Законом также определено, что утвержденный субъектом транспортной инфраструктуры паспорт обеспечения транспортной безопасности направляется в компетентный орган в области обеспечения транспортной безопасности соответствующего вида транспорта в двух экземплярах. Компетентный орган установленным порядком в течение

определенного времени возвращает первый экземпляр паспорта с отметкой о получении субъекту транспортной инфраструктуры.

При определении указанного порядка и процедур особо выделяются такие транспортные средства, как ледокольные суда, которые применяются для проводки судов по морским маршрутам, и конвенционные суда. В отношении указанных транспортных средств применяются правила торгового мореплавания и требования по защите судов и портовых сооружений, установленные международными договорами РФ. В частности, в отношении этих судов и ледоколов сохраняются процедуры проведения оценки уязвимости (оценки охраны морского судна) и разработки плана обеспечения транспортной безопасности (плана охраны морского судна).

Необходимо отметить, что флот на морском транспорте предназначен не только для перевозки пассажиров и коммерческих грузов, в том числе повышенной опасности. Также существуют суда, которые используются для обеспечения дноуглубительных и навигационно-гидрографических работ, буксировки и ледокольной проводки судов, оказания лоцманских, экологических и иных услуг в морских портах.

Однако практически все эти суда, так как они используются в целях торгового мореплавания, согласно формулировке подп. «г» п. 11 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» являются транспортными средствами, для которых требования законодательства по обеспечению транспортной безопасности являются обязательными.

Согласно ст. 2 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации (далее — КТМ РФ) при определении торгового мореплавания используется методика системно-функционального анализа, т.е. в интересах типологизации субъектов деятельности в соответствующей сфере (торгового мореплавания) применяется подход, когда за основу берутся те функции, которые указанный субъект осуществляет. В данном случае принято расширительное толкование указанных функций, в результате чего при определении круга субъектов торгового мореплавания в их число включены субъекты, реализующие функции, связанные не только с эксплуатацией судов для транспортировки грузов, пассажиров и их багажа, но также и с целью рыболовства, морских ресурсных исследований неживых ресурсов морского дна, лоцманских и ледокольных проводок, операций, связанных с поиском и спасением людей, а также буксирных операций, подъема и удаления имущества, затонувшего в пределах внутренних морских вод и территориального моря, гидротехнических и подводно-технических работ, санитарно-карантинного контроля, защиты и сохранения морской среды и природных ресурсов, научной деятельности в море, осуществления учебных, спортивных и культурных мероприятий, а также других целей.

Такая формулировка КТМ РФ позволяет расширительно толковать понятие «транспортное средство морского транспорта» в целях исполнения законодательства о транспортной безопасности.

При этом в новой редакции Федерального закона «О транспортной безопасности» из категории транспортных средств морского транспорта исключены суда, используемые для санитарного, карантинного и других видов контроля, как ранее были выведены из сферы действия законодательства о транспортной безопасности прогулочные и спортивные парусные суда.

Для сравнения, на внутренних водных путях согласно подп. «д» п. 11 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» к транспортным средствам относятся только суда, используемые для перевозки пассажиров и (или) для перевозки опасных грузов.

Таким образом, складывается ситуация, когда требования по транспортной безопасности распространяются на суда портового флота исключительно морского транспорта, а на аналогичные по назначению суда внутреннего водного транспорта — нет.

В связи с изложенным очевидно, что распространение требований Федерального закона «О транспортной безопасности» практически на все суда, используемые в целях торгового мореплавания, представляется избыточным.

Законом также установлено, что требования по обеспечению транспортной безопасности для транспортных средств являются обязательными для исполнения иностранными перевозчиками, осуществляющими каботажные перевозки в пределах Российской Федерации, а также международные перевозки в/из Российской Федерации и через ее территорию, с учетом положений международных договоров РФ.

Изменения, которые внесены в Федеральный закон «О транспортной безопасности», касающейся обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры (далее — ОТИ), не столь радикальны.

Прежде всего, Законом предусматриваются общие требования, устанавливаемые Правительством РФ, по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, учитывающие уровни безопасности для различных категорий ОТИ, а также для ОТИ, не подлежащих категорированию.

В отношении не подлежащих категорированию ОТИ вводятся процедуры, аналогичные процедурам, установленным для транспортных средств, а именно, разработка и утверждение паспорта обеспечения транспортной безопасности на основании обследования и изучения реализуемых мер от угроз совершения актов незаконного вмешательства.

Устанавливается единый реестр категорированных и не подлежащих категорированию ОТИ и транспортных средств.

В отдельную группу ОТИ Законом выделены объекты капитального строительства (здания, строения, сооружения) федеральных органов исполнительной власти в сфере транспорта (их территориальных органов и подведомственных организаций), которые обеспечивают управление и функционирование транспортного комплекса, а также объекты систем, обеспечивающих связь, навигацию и управление движением транспортных средств. Указанные объекты определяются Минтрансом России по согласованию с ФСБ России и МВД России.

Результаты проведенной оценки уязвимости конвенционных судов и ледоколов утверждаются субъектами транспортной инфраструктуры.

Незначительные изменения и дополнения внесены Законом в положения о досмотре и идентификации предметов и веществ, запрещенных к перемещению в зону транспортной безопасности ОТИ.

Уточнены и конкретизированы положения об использовании подразделениями транспортной безопасности служебного оружия и специальных средств.

Законом продлевается срок, установленный для завершения обязательной сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности до 1 января 2022 г.

Закон вступил в силу со дня его официального опубликования, за исключением положений, для которых установлен иной срок вступления их в силу. Очевидно, что до вступления в силу подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих и конкретизирующих внесенные в законодательство о транспортной безопасности изменения, субъекты транспортной инфраструктуры обязаны продолжать реализацию мер, которые содержатся в ранее утвержденных компетентными органами планах обеспечения транспортной безопасности.

После вступления в силу отдельных положений Закона у субъектов транспортной инфраструктуры морского транспорта может возникнуть ряд проблемных вопросов.

1. До утверждения соответствующими нормативными и правовыми актами требований по обеспечению транспортной безопасности транспортных средств, не подлежащих категорированию, а также порядков разработки паспорта транспортных средств морского транспорта и плана охраны морского судна не представляется возможной реализация комплекса мер по обеспечению транспортной безопасности приобретенных новых судов и судов, используемых на ином законном основании.

2. Исключается возможность корректировки (при необходимости) ранее утвержденных планов обеспечения транспортной безопасности транспортных средств.

3. Имеется неопределенность по вопросу реагирования на предписания органов государственного контроля (надзора), включая рекомендации о

разработке и утверждении планов обеспечения транспортной безопасности транспортных средств.

В связи с тем, что подобного рода проблемные вопросы возникли на автомобильном транспорте, на официальном сайте Росавтодора размещены разъяснения Минтрансом России отдельных норм законодательства РФ по транспортной безопасности (письмо от 20 января 2020 г. № Д11/937-ис). Согласно указанным разъяснениям до вступления в силу устанавливаемых Правительством РФ новых требований по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта следует руководствоваться требованиями, утвержденными постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2016 г. № 924, и представлять для получения специальных разрешений на перевозку опасных грузов, уведомление о присвоении категории и включении транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных грузов, в Реестр категоризованных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, а также утвержденный план обеспечения транспортной безопасности транспортного средства.

Опираясь на указанные разъяснения в переходный период, представляется целесообразным субъектам транспортной инфраструктуры морского транспорта продолжать исполнение действующих нормативных правовых актов в области обеспечения транспортной безопасности, в том числе требований, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 июля 2016 г. № 678.

Очевидно, что анализ административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с обеспечением транспортной безопасности, позволяет заключить, что, во-первых, его осмысление и установление существенных характеристик представляется, несомненно, актуальным и требующим дальнейшей научной и практической проработки; во-вторых, эффективность обеспечения транспортной безопасности зависит и от уровня организации, необходимой координации и взаимодействия между всеми субъектами транспортной инфраструктуры; в-третьих, имеющееся множество административных нормативных правовых актов не всегда свидетельствует о должном регулировании деятельности по обеспечению транспортной безопасности, поскольку даже в настоящий период, когда уже принято довольно много необходимых документов, не всегда возможно точно установить компетенцию, функции и ответственность органов, подразделений и должностных лиц, задействованных в обеспечении безопасности на транспорте [1, стр. 37]. Значимость указанного обстоятельства особо подчеркивается применительно к вопросам организации противодействия терроризму на транспорте и обеспечения антитеррористической безопасности объектов транспортной инфраструктуры [3, стр. 87], а также обеспечения экологических катастроф на море с участием транспортных средств [6, р. 4072].

Также специалистами в сфере транспортного права небезосновательно отмечается, что подзаконные нормативные акты в области безопасности, с одной стороны, детализируют положения федеральных законов и принимаются на их основе, с другой стороны, в ряде случаев — содержат фундаментальные концептуальные положения, например, в области функционирования транспортной системы государства, безопасности и пр. [7, стр. 106].

С учетом изложенного, однозначно определить эффективность внесенных указанным законом поправок и оценить их влияние на состояние дел в сфере обеспечения транспортной безопасности, включая снижение или увеличение финансовой нагрузки на субъекты транспортной инфраструктуры, в настоящее время представляется преждевременным, так как изменения обуславливают необходимость серьезной корректировки имеющихся и подготовки новых подзаконных нормативных правовых актов, что на значительное время отодвигает сроки их реализации.

Таким образом, можно сделать вывод, что основная работа по реализации положений Федерального закона «О транспортной безопасности» в новой редакции предстоит компетентным органам и должностным лицам в следующем году, а ее объем и сложность во многом будут зависеть от качества принимаемых подзаконных нормативных правовых актов.

Литература

1. Афанасьева, О. Р. Административно-правовое регулирование транспортной безопасности // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 1(33) — С. 31—38.
2. Духно, Н. А. Федеральный закон «О транспортной безопасности» и его совершенствование / Н. А. Духно, Ф. П. Васильев // Вестник Юридического института МИИТ. — 2015. — № 4 (12). — С. 34—39.
3. Землин, А. И. Противодействие терроризму. Организационно-правовое обеспечение на транспорте : учебное пособие для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А. И. Землин, В. В. Козлов. Москва : Издательство «Юрайт», 2019.
4. Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности: монография / Н. А. Духно [и др.] ; под общей редакцией А. И. Землина. — Москва : Юридический институт МИИТ, 2018.
5. Транспортное право: общая часть / под редакцией Н. А. Духно, А. И. Землина. — Москва : Юридический институт МИИТ, 2017.
6. Bagreeva, E. G. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking / E. G. Bagreeva, A. I. Zemlin, S. Kh. Shamsunov // Ekoloji. — 2019. — Т. 28. — № 107. — P. 4071—4076.

References

1. Afanas'yeva, O. R. Administrativno-pravovoye regulirovaniye transportnoy bezopasnosti [Administrative and legal regulation of transport security] // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2020. — № 1(33) — S. 31—38.

2. Dukhno, N. A. Federal'nyy zakon «O transportnoy bezopasnosti» i yego sovershenstvovaniye [Federal Law “On Transport Security” and its improvement] / N. A. Dukhno, F. P. Vasil'yev // Vestnik Yuridicheskogo instituta MIIT. — 2015. — № 4 (12). — S. 34—39.
3. Zemlin, A. I. Protivodeystviye terrorizmu. Organizatsionno-pravovoye obespecheniye na transporte [Counter-terrorism. Organizational and legal support in transport]: uchebnoye posobiye dlya bakalavriata, spetsialiteta i magistratury / A. I. Zemlin, V. V. Kozlov. Moskva : Izdatel'stvo «Yurayt», 2019.
4. Pravovyye problemy obespecheniya transportnoy bezopasnosti [Legal problems of ensuring transport safety]: monografiya / N. A. Dukhno [i dr.] ; pod obshchey redaktsiyey A. I. Zemlina. — Moskva : Yuridicheskiy institut MIIT, 2018.
5. Transportnoye pravo: obshchaya chast' [Transport law: general part]/ pod redaktsiyey N. A. Dukhno, A. I. Zemlina. — Moskva : Yuridicheskiy institut MIIT, 2017.
6. Bagreeva, E. G. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking / E. G. Bagreeva, A. I. Zemlin, S. Kh. Shamsunov // Ekoloji. — 2019. — T. 28. — № 107. — P. 4071—4076.