

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
НА ВНУТРЕННЕМ ВОДНОМ ТРАНСПОРТЕ**

**ENSURING THE TRANSPORT SAFETY ON AN INTERNAL
WATER TRANSPORT**

Степенко В. Е., д-р юрид. наук, доц.,
Чернова О. А., канд. юрид. наук, доц.,
Тихоокеанский государственный университет,
Хабаровск, Российская федерация,
Уланов В. В., юрисконсульт,
Хабаровск, Российская федерация

V. Stepenko, Doctor of judicial science, Associate professor,
O. Chernova, Ph. D. in judicial Sciences, Associate professor,
Pacific national University, Khabarovsk, Russian Federation;
V. Ulanov, lawyer,
Khabarovsk, Russian Federation

В статье рассматривается современное состояние правового регулирования в сфере обеспечения транспортной безопасности. Особое внимание уделено специальному правовому регулированию обеспечения безопасности на внутреннем водном транспорте. Авторами определены проблемы правового регулирования и вносятся предложения по улучшению реализации существующих мер безопасности, применяемых на объектах внутреннего водного транспорта.

Ключевые слова: транспорт, внутренний водный транспорт, транспортная безопасность, меры безопасности.

The article deals the modern state of the legal regulation in the field of providing of the transport safety. The special attention is spared to the special legal regulation of providing of safety on an internal water transport. Authors are certain the problems of the legal regulation and brought in suggestion on the improvement of the existing measures of safety implementation implied by the internal water transport.

Keywords: transport, internal water transport, transport safety, security arrangements.

Институт транспортной безопасности в российском законодательстве претерпевает существенные изменения на протяжении последних трёх лет. Это связано и с возрастанием террористической угрозы, и с изменениями экономических интересов России в международных отношениях, и с комплексной работой в области совершенствования политики по обеспечению национальной безопасности [1]. Внесенные в Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 06.07.2016, далее – ФЗ № 16) изменения были связаны, прежде всего, с наделением юридических лиц, аккредитованных и аттестованных в качестве сил обеспечения транспортной безопасности, полномочиями правоохранительных структур и подразделений ведомственной охраны по проведению досмотра лиц и обеспечению безопасности на объектах транспортной инфраструктуры (далее – ОТИ) [2].

В настоящее время транспортная безопасность в Российской Федерации, как и десять лет назад рассматривается законодателями исключительно с позиции состояния защищенности транспортной инфраструктуры и транспортных средств от противоправных действий. Категорирование и оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, меры, которые силы обеспечения безопасности уполномочены принимать, разработаны с учетом гармоничного встраивания нормативного регулирования транспортной безопасности в систему обеспечения общественной и государственной безопасности в целом [3]. Основной акцент на сегодняшний день делается на вовлечение собственных сил собственников транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры или ведомственной охраны на транспорте в деятельность по обеспечению транспортной безопасности.

Актуальность исследования видится в том, что установленные законодателем меры обеспечения транспортной безопасности, распределение полномочий по её обеспечению между разными федеральными органами исполнительной власти в зависимости от вида транспорта, а также само содержание ФЗ № 16 «О транспортной безопасности» в недостаточной мере отвечает нуждам перевозчиков, пасса-

жиров, владельцев транспортной инфраструктуры в части установления режима контроля за техническим состоянием объектов и условиями эксплуатации транспортных средств. Вопросы обеспечения транспортной безопасности рассматриваются не в комплексе и без учета специфики соответствующего предмета правоотношений.

Согласно «Стратегии развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации на период до 2030 года» [4], утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29.02.2016 № 327-р, эксплуатируемая сеть внутренних водных путей (далее – ВВП) России составляла 101,7 тыс. км. Большая часть этих путей обладает развитой инфраструктурой по организации и обслуживанию судоходства. На ВВП расположены 723 судоходных гидротехнических сооружения, являющихся федеральной собственностью, из них 335 сооружений включены в отраслевой Регистр судоходных гидротехнических сооружений, подлежащих декларированию безопасности. На реках России функционирует более 130 портов, имеющих соответствующие подъездные пути и оснащенных 828 береговыми и 247 плавучими кранами. Состав флота речных судоходных компаний многообразен и позволяет выполнять перевозки практически всех видов грузов. При этом 94 % грузов и 86 % перевозок пассажиров выполняются предприятиями негосударственных форм собственности [5].

Внутренний водный транспорт (далее – ВВТ) – один из видов водного транспорта, применяемый в перевозках грузов и пассажиров по рекам, озерам и каналам речных систем (речное судоходство) [6]. По грузо- и пассажирообороту речной транспорт уступает автомобильному и железнодорожному транспорту.

Специальное правовое регулирование в области транспортной безопасности на объектах ВВТ основывается на Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации (далее – КВВТ РФ). Этим Кодексом предусмотрены нормы, обязательные для соблюдения на ОТИ и транспортных средствах всеми субъектами правоотношений – перевозчиками, пассажирами, специализированными организациями (к которым КВВТ РФ относит также лоцманские службы). КВВТ РФ регламентирует вопрос создания системы управления безопасностью судна, что само по себе является большим достижением в сфере транспортной безопасности. Такой подход в частности дает понять, что разрозненный характер норм о транспортной

безопасности обусловлен невозможностью учесть в одном законодательном акте всех особенностей эксплуатации конкретного вида транспорта ввиду как технологических, так и экономических особенностей. Вместе с тем, имеются и другие позиции. Так, В.А. Вайпан считает, что КВВТ РФ наряду с другими видовыми кодексами носит комплексный характер и воздействует на разнородные частные и публичные отношения, возникающие на различных видах транспорта [7]. На наш взгляд, следует согласиться с мнением В.А. Дозорцева, который полагает, что в подобных актах невозможно выделить общие правовые положения, так как они надлежащим образом обслуживают только узкие направления, а не широкие сферы. Именно поэтому к транспортной сфере следует применять дифференцированное правовое регулирование [8].

КВВТ РФ называет ВВТ «одним из видов транспорта, представляющего собой производственно-технологический комплекс с входящими в него организациями, осуществляющими судоходство и иную связанную с судоходством деятельность на внутренних водных путях Российской Федерации» [6]. Анализ приведенного понятия показывает, что существенными элементами ВВТ в РФ является «производственно-технологический комплекс» и «организации, осуществляющие судоходство и иную связанную с судоходством деятельность».

Понятие «производственно-технологический комплекс» подразумевает под собой наличие самих ВВП, акваторий и специальных ОТИ ВВТ. Согласно статье 1 ФЗ № 16 ОТИ ВВТ – это «порты, которые расположены на внутренних водных путях и в которых осуществляются посадка (высадка) пассажиров и (или) перевалка грузов повышенной опасности», то есть гидротехнические сооружения. Расширенный перечень гидротехнических сооружений содержится в Федеральном законе от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» [9], который относит к этим сооружениям различные сооружения, здания, устройства и иные объекты, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов, за исключением объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения. К иным объектам, чье использование КВВТ РФ не запрещено, в частности относятся навигационные огни, размещаемые вдоль береговой полосы.

Помимо упомянутого выше перечня необходимо обратить внимание и на определение, данное инфраструктуре ВВП, которая представляет из себя «совокупность объектов, обеспечивающих судоходство по внутренним водным путям и включающих в себя судоходные гидротехнические сооружения, маяки, рейды, пункты отстоя судов технического флота, места убежища, средства навигационного оборудования, объекты электроэнергетики, технологические сети связи и сооружения связи, системы сигнализации, информационные комплексы и системы управления движением судов, и иных обеспечивающих функционирование внутренних водных путей объектов».

Отдельное внимание уделено понятию «причал», согласно статье 3 КВВТ им является «гидротехническое сооружение, имеющее устройства для безопасного подхода судов и предназначенное для безопасной стоянки судов, их загрузки, разгрузки и обслуживания, а также посадки пассажиров на суда и высадки их с судов». В свою очередь, речной порт – «комплекс сооружений, расположенных на земельном участке и акватории внутренних водных путей, обустроенных и оборудованных в целях обслуживания пассажиров и судов, погрузки, выгрузки, приема, хранения и выдачи грузов, взаимодействия с другими видами транспорта. Порт (причал), в котором хотя бы одно из юридических лиц или один из индивидуальных предпринимателей осуществляет в силу закона или на основании лицензии деятельность, связанную с перевозками внутренним водным транспортом, по обращению любого физического или юридического лица, является портом или причалом общего пользования» [6].

Необходимо отметить, что КВВТ РФ к числу ОТИ относит также и плавучие объекты – несамоходное плавучее сооружение, не являющееся судном, к которым согласно статье 3, среди прочего, относятся: дебаркадер; плавучий (находящийся на воде) дом, гостиница, ресторан; понтон, плот; наплавной мост; плавучий причал; другое подобное техническое сооружение.

Отметим, что отсутствие в КВВТ РФ легальных правовых дефиниций приводит к тому, что понятия «безопасность судоходства» и «безопасность плавания» смешиваются даже в пределах одной статьи КВВТ, что порождает правовую коллизию. Так, в пункте 1 статьи 41 КВВТ РФ говорится, что государственные лоцманские службы и негосударственные организации по лоцманской проводке судов со-

здаются в целях обеспечения безопасности плавания судов по внутренним водным путям и предотвращения транспортных происшествий с судами [6]. В пункте 4 этой же статьи установлено, что в целях обеспечения безопасности судоходства лоцман вправе приостановить лоцманскую проводку судна до наступления обстоятельств, позволяющих обеспечить безопасность судоходства. При этом в соответствии со статьей 3 КВВТ РФ «судоходство – это деятельность, связанная с использованием на внутренних водных путях судов для перевозок грузов, пассажиров и их багажа, почтовых отправок, буксировки судов и иных плавучих объектов, проведения поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, строительных, путевых, гидротехнических, подводно-технических и других подобных работ, лоцманской и ледакольной проводки, спасательных операций, осуществления мероприятий по охране водных объектов, защите их от загрязнения и засорения, подъема затонувшего имущества, проведения мероприятий по контролю, научных исследований, учебных, спортивных, культурных и иных целей». То есть лоцманская деятельность является частью судоходства [6].

Постановление Правительства РФ от 16.07.2016 № 678 «О требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта» [10] устанавливает ряд мер, обращенных к субъектам транспортной инфраструктуры (далее – СТИ), по обеспечению безопасности широкого круга ОТИ и транспортных средств ВВТ. Одна из таких мер обязывает СТИ назначить лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности как на всем СТИ, так и на группе ОТИ или транспортном средстве.

Согласно приказу Минтранса РФ от 03.03.2014 № 58 (ред. от 16.06.2015) «Об утверждении Правил пропуска судов через шлюзы внутренних водных путей» (далее – Правила пропуска судов через шлюзы) в части обеспечения безопасности судоходства администрация бассейна внутренних водных путей осуществляет содержание ВВП, пропуск судов и плавучих объектов через судоходные гидротехнические сооружения (шлюзы) [11].

В соответствии с приказом Минтранса РФ от 01.03.2010 № 47 «Об утверждении Порядка диспетчерского регулирования движения судов на внутренних водных путях Российской Федерации» (далее – Правила диспетчерского регулирования) администрация бассейна ВВП непосредственно через диспетчеров организует диспетчерское регулирование движения судов и управление движением судов на участках внутренних водных путей, организацию технологической связи на ВВП путем взаимодействия диспетчеров и капитанов судов [12].

Приказ Минтранса РФ от 14.10.2002 № 129 (ред. от 31.03.2003) «Об утверждении Правил плавания по внутренним водным путям Российской Федерации» (далее – Правила плавания) обращен к экипажам судов, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим судоходство на внутренних водных путях, связанное с эксплуатацией и использованием плавучих объектов, содержанием судоходных водных путей и гидротехнических сооружений при плавании по ВВП РФ [13].

Специальное правовое регулирование обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах внутреннего водного транспорта, таким образом, осуществляется в соответствии с КВВТ РФ, Правилами плавания, Правилами движения и стоянки, Правилами пропуска судов через шлюзы, Правилами диспетчерского регулирования, утвержденными Минтрансом РФ, согласно части 3 статьи 34 КВВТ РФ [6].

Организационно-правовой механизм обеспечения транспортной безопасности, с одной стороны, включает в себя нормы права, действующие в области обеспечения транспортной безопасности, а с другой – систему субъектов правоотношения, наделенных правами и обязанностями (либо полномочиями) в рассматриваемой сфере. В системе мер по обеспечению транспортной безопасности наряду с Минтрансом России также задействованы:

– Ространснадзор, как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности;

– федеральные агентства, подведомственные Минтрансу России, как компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности (Росавтодор, Росморречфлот, Росжелдор, Росавиация);

– аккредитованные компетентными органами специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности, осуществляющие проведение оценки уязвимости на ОТИ и транспортных средствах;

– непосредственно сами СТИ, являющиеся собственниками ОТИ и транспортных средств или использующие их на законном основании;

– правоохранительные органы, в том числе ФСБ России, МВД России, прокуратура.

Минтранс РФ осуществляет нормативно-правовое регулирование; подведомственный ему Ространснадзор реализует контрольные и надзорные функции за деятельностью субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков по соблюдению положений нормативно-правовых актов о транспортной безопасности; федеральные агентства, непосредственно взаимодействуя с субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками, предоставляют государственные услуги по лицензированию, аттестации, аккредитации и сертификации, категорированию и оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

СТИ, в свою очередь, выполняют обязанности по соблюдению требований транспортной безопасности на принадлежащих им ОТИ и транспортных средствах, а также организации своевременного информирования государственных органов об угрозах совершения актов незаконного вмешательства.

Деятельность специализированной организации по обеспечению транспортной безопасности зачастую не является её основным видом деятельности. По состоянию на 01.06.2017 в Реестр аккредитованных организаций на проведение оценки уязвимости ОТИ и транспортных средств морского и ВВТ Росморречфлотом внесено 178 организаций различных организационно-правовых форм (бюджетные учреждения, общества с ограниченной ответственностью и другие). Деятельность их осуществляется на основании полученной лицензии.

СТИ и перевозчиков можно назвать первичными субъектами в области обеспечения транспортной безопасности, в обязанности которых входит проведение категорирования и планирования транспортной безопасности на ОТИ и транспортных средствах. Именно от СТИ и перевозчиков поступает информация об угрозах совершения актов незаконного вмешательства.

Содержание деятельности по обеспечению транспортной безопасности требует проведения специальных мероприятий, относящихся к оперативно-розыскной деятельности, использования информации закрытого характера, организации досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности. Эти мероприятия возлагаются на создаваемые юридическими лицами подразделения транспортной безопасности и силы обеспечения транспортной безопасности, подлежащие аккредитации и аттестации специализированными организациями.

Основной же проблемой введенных мер обеспечения транспортной безопасности является непропорциональное, с точки зрения перевозчиков и субъектов транспортной инфраструктуры, перераспределение полномочий в сфере обеспечения безопасности между правоохранительными органами и хозяйствующими субъектами. По мнению участников V Всероссийской конференции «Транспортная безопасность и технологии противодействия терроризму. Итоги и решения» [14], проводимой ежегодно Минтрансом России, непропорциональность выражена в установлении избыточных и необоснованных требований безопасности. В частности, пунктами 5, 10 статьи 12.2 ФЗ № 16 на СТИ и перевозчика возлагается обязанность по организации дополнительного досмотра с целью распознавания и идентификации предметов и веществ, выявленных в ходе досмотра, которые могут быть использованы для совершения актов незаконного вмешательства.

По нашему мнению, на СТИ целесообразно возложить обязанность исключительно по «выявлению опасных предметов и веществ в ходе проведения досмотра, дополнительного досмотра». В свою очередь, для непосредственного «распознавания» и «идентификации» выявленных предметов и веществ, которые могут быть использованы для совершения актов незаконного вмешательства, целесообразно привлекать подразделения МВД России и ФСБ России. С другой стороны, поскольку лица, осуществляющие защиту ОТИ и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, проходят специальную подготовку, можно говорить и о целесообразности наличия подобной обязанности. Вместе с тем, при проведении указанной процедуры возможно отказаться от обязательности составления акта

дополнительного досмотра и ведения журнала таких актов, исключив данную обязанность из пункта 8 Правил досмотра. При этом предусмотреть обязательность по ведению подобного журнала в случае обнаружения в процессе дополнительного досмотра предметов и веществ, включенных в «Перечни оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлен запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть», утвержденные приказом Министерства транспорта РФ от 23.07.2015 № 227) [15].

Таким образом, в целях предупреждения актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, необходимости соблюдения баланса частных и публичных интересов, а также обеспечения безопасности лиц в зоне транспортной безопасности, предлагается скорректировать организационно-правовой механизм по обеспечению транспортной безопасности в отношении порядка проведения дополнительного и повторного досмотра. Считаю необходимым изложить пункт 3 статьи 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности» 2007 года в следующей редакции:

«3. В ходе проведения досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности осуществляются мероприятия по обследованию физических лиц, транспортных средств, грузов, багажа, почтовых отправок, ручной клади и личных вещей, находящихся у физических лиц, иных материальных объектов, направленные на обнаружение предметов и веществ, имеющих внешние признаки схожести с оружием, взрывчатыми веществами или другими устройствами, предметами и веществами, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть, и (или) которые могут быть использованы для совершения актов незаконного вмешательства, а также на выявление лиц, не имеющих правовых оснований для прохода (проезда) в зону транспортной безопасности или ее часть».

Что касается вопроса о минимальном количестве сил обеспечения транспортной безопасности, необходимых для последующей их аккредитации в качестве подразделения транспортной безопасности, то предлагается не учитывать сотрудников подразделений в качестве членов экипажа и внести изменения в приказ Минтранса РФ от 01.11.2002 № 138 (ред. от 11.01.2011). Это позволит перевозчикам

самостоятельно разрешать вопрос о необходимом количестве аккредитуемых ими сотрудников, исходя из собственных интересов.

Литература

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 [Б.и.] // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (часть II). – Ст. 212.
2. О транспортной безопасности: федер. закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2007. – № 7. Ст. 837 ; 2016. - № 26 (Часть I). - Ст. 3870.
3. Шободоева А. В. Теория национальной безопасности Российской Федерации: учебник в 2 ч. / А. В. Шободоева. – Иркутск: Изд-во БГУ, 2017. – 223 с.
4. Стратегия развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 327-р [Б.и.] // Собрание законодательства РФ. – 07.03.2016. – № 10. – Ст. 1462.
5. Транспорт в цифрах [Электронный ресурс] // сайт Министерства транспорта Российской Федерации. – [Б. и., б. г.]. – Режим доступа: <https://www.mintrans.ru/activity> (дата обращения 01.05.17).
6. Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 07.03.2001 № 24-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 12.03.2001. – № 11. – Ст. 1001 ; 2016. – № 27 (часть II). – Ст. 4300.
7. Вайпан В. А. Состояние и тенденции развития контрактной системы / В. А. Вайпан // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2016. – № 3. – С. 8–9.
8. Дозорцев В. А. Один кодекс или два? (Нужен ли хозяйственный кодекс наряду с гражданским?) // Вестник гражданского права. – 2008. – № 4. – [Электронный ресурс] / Юридический портал. Режим доступа: <http://www.center-bereg.ru/b9732.html> (дата обращения 01.07.2018)
9. О безопасности гидротехнических сооружений: федер. закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3589 ; 2016. – № 27 (Часть I). – Ст. 4188.
10. О требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объ-

ектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта: постановление Правительства Российской Федерации от 16.07.2016 № 678 [Б.и.] // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 31. – Ст. 5012.

11. Об утверждении Правил пропуска судов через шлюзы внутренних водных путей: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 03.03.2014 № 58 (ред. от 16.06.2015) // Российская газета. – 2014. – 22 авг.; Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 16.05.2017).

12. Об утверждении Порядка диспетчерского регулирования движения судов на внутренних водных путях Российской Федерации: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 01.03.2010 № 47 [Б.и.] // Российская газета. – 2010. – 07 мая.

13. Об утверждении Правил плавания по внутренним водным путям Российской Федерации: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 14.10.2002 № 129 (ред. от 31.03.2003) // Российская газета. – 2003. – 25 янв. ; 2003. – 16 апр.

14. Рекомендации Пятой ежегодной Всероссийской конференции «Транспортная безопасность и технологии противодействия терроризму-2016» [Электронный ресурс] // Транспортная безопасность и технологии. – Режим доступа: <http://transport.securitymedia.ru> (дата обращения 01.05.17).

15. Об утверждении Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 23.07.2015 № 227 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 05.05.2017).