
Министерство транспорта
Российской Федерации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам независимой антикоррупционной экспертизы закрытого акционерного общества «Группа компаний С7», аккредитованное распоряжением Минюста России от 20 июля 2016 г. № 1044-р в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», проведена антикоррупционная экспертиза проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности (в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта» (далее – проект Требований).

В представленном проекте Требований выявлены коррупциогенные факторы.

1) Пунктом 2 проекта постановления Правительства Российской Федерации предполагается установить отлагательный срок вступления в силу абзаца второго, третьего, четвертого подпункта 5 пункта 22 Требований по обеспечению транспортной безопасности (в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта (далее – проект Требований), предусматривающими оснащение транспортных средств I, II, категории, находящихся в эксплуатации, а также вводимых в эксплуатацию субъектами транспортной инфраструктуры (перевозчиками) техническими средствами обеспечения транспортной безопасности обеспечивающими:

видеообнаружение объектов видеонаблюдения в кабине транспортного средства и на путях прохода в салон (кабину) транспортного средства с функцией записи видеоизображения;

видеомониторинг объектов видеонаблюдения в салоне транспортного средства с функцией записи видеоизображения;

передачу данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности в соответствии с порядком передачи данных, в том числе в режиме реального времени при угрозе совершения или совершении акта незаконного вмешательства.

В свою очередь проект Требований, например абзац седьмой, восьмой подпункта 9, подпункт 10, подпункт 27, пункта 6 также предусматривают обязанность субъекта транспортной инфраструктуры (перевозчиков):

утвердить порядок передачи данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности, а также обеспечить передачу данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности уполномоченным подразделениям органов ФСБ России, ОВД и Ространснадзора в соответствии с порядком передачи данных;

утвердить перечень и порядок эксплуатации (функционирования) технических средств обеспечения транспортной безопасности;

обеспечить передачу данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности уполномоченным подразделениям органов ФСБ России, ОВД и Ространснадзора в соответствии с порядком передачи данных;

оснастить транспортное средство в соответствии с утвержденным планом транспортного средства техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, отвечающими требованиям части 8 статьи 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности».

Однако проект постановления Правительства Российской Федерации не предусматривает перенос вступления в силу указанных пунктов проекта Требований.

Положения, установленные абзацем седьмым, восьмым подпункта 9, подпунктом 10, подпункт 27 пункта 6 проекта Требований вступят в силу одновременно с постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности (в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта».

При этом отлагательный срок вступления в силу требований об оснащении транспортных средств средствами обеспечения транспортной безопасности обеспечивающими: видеообнаружение и видеомониторинг объектов видеонаблюдения в кабине и салоне транспортного средства с функцией передачи данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности согласно абзаца второго, третьего, четвертого подпункта 5 пункта 22 проекта Требований предполагается установить только в отношении субъектов транспортной инфраструктуры (перевозчиков) эксплуатирующих воздушные суда I, II, категории.

В этой связи остается неясным, каким образом субъекты транспортной инфраструктуры (перевозчики) смогут реализовать положения, предусмотренные абзацем седьмым, восьмым подпункта 9, подпунктом 10, подпункт 27 пункта 6 проекта Требований, поскольку технические средства обеспечения транспортной безопасности, согласно пункту 2 постановления Правительства Российской Федерации должны появиться на воздушных судах I, II, категории только после 1 января 2019 года.

Однако абзац седьмой, восьмой подпункта 9, подпункт 10, подпункт 27 пункта 6 проекта Требований не учитывает указанное обстоятельство и фактически предписывают выполнить требование об:

оснащении транспортных средств в технических средствами обеспечения транспортной безопасности;

утверждении перечня и порядка эксплуатации (функционирования) технических средств обеспечения транспортной безопасности

порядка передачи данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности;

обеспечении передачи данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности уполномоченным подразделениям органов ФСБ России, ОВД и Ространснадзора субъектами транспортной инфраструктуры (перевозчиками), эксплуатирующими воздушные суда I, II категории до 1 января 2019 года.

Кроме того абзац седьмой, восьмой подпункта 9, подпункт 10, подпункт 27 пункта 6 проекта Требований распространяет указанные требования на субъекты транспортной инфраструктуры (перевозчиков), эксплуатирующих воздушные суда III, IV категории – не подлежащие оснащению техническими средствами обеспечения транспортной безопасности обеспечивающими: видеообнаружение и видеомониторинг объектов видеонаблюдения в кабине и салоне воздушного судна с функцией передачи данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности.

Таким образом, проект постановления Правительства Российской Федерации и проект Требований содержат внутренние противоречия, а также нормы, выполнить на практике которые не представляется возможным, что в свою очередь приведет к невозможности утверждения субъектами транспортной инфраструктуры (перевозчиками) соответствующих планов обеспечения транспортной безопасности в компетентном органе, а также приведет к возможности толкования данной нормы контролирующими органами по своему усмотрению и как следствие к необоснованному привлечению субъектов транспортной инфраструктуры (перевозчиков) к ответственности.

Нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, а также наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям согласно подпункту «и» пункта 3, подпункту «а» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 отнесено к коррупциогенным факторам.

В целях устранения выявленного коррупционного фактора предлагается исключить из проекта Требований абзацы седьмой, восьмой подпункта 9, подпункта 10, подпункта 27, пункта 6.

2) Пунктом 2 проекта Требований предполагается установить, что Требования применяются в отношении ОТИ и ТС, эксплуатируемых субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками на территории Российской Федерации. Указанная формулировка не позволяет однозначно сделать вывод о том, будут ли рассматриваемые требования, в случае их утверждения, применяться в отношении иностранных авиакомпаний, осуществляющих воздушные перевозки на территорию, с территории Российской Федерации.

Отсутствие в проекте Требований прямого указания о распространении его положений на иностранных авиаперевозчиков дает возможность толкования данной нормы контролирующими органами по своему усмотрению, в частности при принятии решения о проведении контрольно-надзорных мероприятий в

иностранных авиакомпаниях на предмет соблюдения ими требований в области транспортной безопасности.

Учитывая правоприменительную практику законодательства о транспортной безопасности, которая наглядно показывает, что за все время действия Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в период с 2007 по 2016 года, ни одна иностранная авиакомпания не была привлечена к административной ответственности. В то время как российские авиаперевозчики в последнее время подверглись массовым проверкам на предмет соблюдения требований в области транспортной безопасности и привлечению к ответственности за несоблюдение указанных требований.

Указанное обстоятельство ставит российские авиакомпании в заведомо неконкурентное положение по сравнению с иностранными авиаперевозчиками, поскольку иностранные авиаперевозчики будут фактически освобождены от выполнения обременительных требований, предусматриваемых проектом Требований и связанных с ними издержек.

При этом выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) согласно подпункту «в» пункта 3, Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 отнесено к коррупциогенным факторам.

В целях устранения выявленного коррупционного фактора предлагается внести в пункт 2 проекта Требований уточнение о распространении его положений на иностранные авиакомпании, осуществляющие воздушные перевозки, как на территорию Российской Федерации, так и с территории Российской Федерации.

3) Пунктом 4 проекта Требований предполагается установить, что указанный документ является обязательным для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками, осуществляющими непосредственную эксплуатацию транспортных средств (далее - перевозчик). Таким образом, согласно юридической технике в указанном пункте понятия «субъект транспортной инфраструктуры» и «перевозчик» объединяются под единым понятием - «перевозчик».

Однако в дальнейшем по тексту проекта Требований термины «субъект транспортной инфраструктуры» и «перевозчик» продолжают использоваться раздельно.

Необходимо отметить, что используемое в проекте Требований определение «перевозчика», объединяющее в себе понятия «субъект транспортной инфраструктуры» и «перевозчик» не соответствует определению «перевозчика» применяемого в Федеральном законе от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее - Федеральный закон № 16-ФЗ) согласно которого под перевозчиком понимается - юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, принявшие на себя обязанность доставить пассажира, вверенный им отправителем груз, багаж, грузобагаж из пункта отправления в пункт назначения, а также выдать груз багаж, грузобагаж уполномоченному на его получение лицу (получателю), в то время как под субъектами транспортной инфраструктуры понимаются юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические

лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры (и/или) транспортных средств или использующие их на ином законном основании.

Указанное обстоятельство в процессе правоприменения пункта 4 проекта Требований приведет к сложностям при определении субъекта, на которого возлагается исполнение того или иного требования.

Нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, а также юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера согласно подпункту «и» пункта 3 и подпункту «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 отнесено к коррупциогенным факторам.

В целях устранения выявленного коррупционного фактора предлагается в пункте 4 проекта Требований исключить слова «далее - перевозчик».

4) В соответствии с подпунктом 2 пункта 6 проекта Требований на субъект транспортной инфраструктуры возлагается обязанность при нахождении воздушного судна в полете назначить лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности транспортного средства из состава членов экипажа воздушного судна.

Из проекта Требований не представляется возможным определить цель установления требования о назначении из состава членов экипажа воздушного судна лица, ответственного за обеспечение транспортной безопасности в период его нахождения в полете, поскольку мероприятия по обеспечению защищенности авиации от актов незаконного вмешательства в деятельность авиации в отношении воздушных судов при их нахождении в аэропортах (на земле) регулируются как воздушным законодательством Российской Федерации и нормами международного права по авиационной безопасности, так и законодательством по транспортной безопасности и обеспечиваются подразделениями транспортной безопасности СТИ, а также службами авиационной безопасности аэропорта осуществляющими деятельность на ОТИ (в аэропорту). Мероприятия по обеспечению авиационной безопасности на всех этапах эксплуатации воздушного судна регулируются воздушным законодательством Российской Федерации и нормами международного права по авиационной безопасности.

Согласно Протокола, изменяющего Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, статьи 58 Воздушного кодекса Российской Федерации командир воздушного судна наделен специальными, властными полномочиями, в том числе по обеспечению безопасности воздушного судна либо находящихся на нем лиц или имущества, поддержания должного порядка и дисциплины на борту, принятию мер связанных с обеспечением авиационной безопасности.

В соответствии с Федеральным законом № 16-ФЗ лица, ответственные за обеспечение транспортной безопасности на транспортном средстве, отнесены к силам обеспечения транспортной безопасности, которые должны пройти подготовку и обязательную аттестацию в соответствии с требованиями законодательства о транспортной безопасности.

В то же время члены летного экипажа (командир воздушного судна и второй пилот) в соответствии с Федеральным законом от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ «Воздушный кодекс Российской Федерации» и приказом Минтранса России от 4 августа 2015 г. № 240 «Об утверждении Перечня специалистов авиационного персонала гражданской авиации» отнесены к авиационному персоналу гражданской авиации, которые в соответствии с требованиями воздушного законодательства Российской Федерации имеют специальную подготовку, в том числе по авиационной безопасности и проходят обязательную аттестацию.

Таким образом, в сфере воздушного транспорта авиационные предприятия вынуждены дважды нести финансовые затраты, поскольку с одной стороны должны выделять средства на подготовку, аттестацию лиц авиационного персонала – членов летного экипажа воздушного судна, в соответствии с требованиями воздушного законодательства Российской Федерации. С другой стороны проект Требований относит тех же, членов летного экипажа воздушного судна к силам обеспечения транспортной безопасности, которые должны пройти обучение уже по программам в области транспортной безопасности и аттестацию в соответствии с требованиями, установленными в области транспортной безопасности.

Указанное обстоятельство, кроме организационных трудностей, приводит к необоснованным финансовым затратам авиакомпаний.

При этом ни проект Требований, ни иные акты и проекты актов, разрабатываемые в целях реализации Федерального закона № 16-ФЗ не раскрывают содержание определения «лица ответственного за обеспечение транспортной безопасности на транспортном средстве», его должностные обязанности, связанные с исполнением функции лица, ответственного за обеспечение транспортной безопасности на транспортном средстве в период его нахождения в полете.

Из проекта Требований не представляется возможным однозначно определить, отличие функционала лица ответственного за обеспечение транспортной безопасности на транспортном средстве от функционала лица, ответственного за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры или от функционала лица (лиц), ответственного за обеспечение транспортной безопасности одного или нескольких транспортных средств, при нахождении воздушного судна в местах стоянки без экипажа. В свою очередь за неисполнение требований по соблюдению требований транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, предусмотрена уголовная ответственность (статья 263.1. УК РФ).

Указанное обстоятельство позволяет на практике привлекать лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности транспортного средства (на воздушном судне – это командир воздушного судна) к административной и уголовной ответственности за невыполнение несвойственных для командира воздушного судна функций. При этом проект Требований создает условия при которых контролирующие органы самостоятельно определяют при проведении проверки состав и объем функций, невыполненных командиром воздушного судна, как лицом ответственным за обеспечение транспортной безопасности на транспортном средстве.

Выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц), а также установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям в соответствии с подпунктом «в» пункта 3, подпунктом «а» пункта 4 Методики

проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 отнесено к коррупциогенным факторам.

В целях устранения выявленного коррупционного фактора предлагается в подпункте 2 пункта 6 проекта Требований исключить слова «из состава членов экипажа воздушного судна», а также определить исчерпывающий перечень функций и должностных обязанностей:

лица, ответственного за обеспечение транспортной безопасности транспортного средства;

лица (лиц), ответственного за обеспечение транспортной безопасности одного или нескольких транспортных средств, при нахождении воздушного судна в местах стоянки без экипажа;

лица ответственного за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры.

5) В соответствии с абзацем 8 подпункта 9 пункта 6 проекта Требований на субъект транспортной инфраструктуры (перевозчиков) возлагается обязанность в течение одного месяца с даты утверждения результатов оценки уязвимости транспортного средства утвердить перечень и порядок эксплуатации (функционирования) технических средств обеспечения транспортной безопасности, в том числе заграждений, решеток, усиленных дверей, запорных устройств, иных сооружений и устройств, предназначенных для принятия мер по недопущению несанкционированного проникновения и совершения актов незаконного вмешательства.

Понятие и перечень технических средств обеспечения транспортной безопасности определен частью 8 статьи 12.2 Федерального закона № 16-ФЗ под которыми понимается подлежащие сертификации системы и средства сигнализации, контроля доступа, досмотра, видеонаблюдения, аудио- и видеозаписи, связи, оповещения, сбора, обработки, приема и передачи информации, предназначенные для использования на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в целях обеспечения транспортной безопасности.

Таким образом, проектом Требований необоснованно расширяется перечень технических средств обеспечения транспортной безопасности установленных в Федеральном законе № 16-ФЗ, поскольку указанные в абзаце восьмом подпункта 9 пункта 6 проекта Требований заграждения, решетки, усиленные двери, запорные устройства, иные сооружения и устройства, предназначенные для принятия мер по недопущению несанкционированного проникновения и совершения актов незаконного вмешательства, в соответствии с частью 8 статьи 12.2. Федерального закона «О транспортной безопасности» не могут быть отнесены к техническим средствам обеспечения транспортной безопасности.

Указанное обстоятельство приведет к невозможности утверждения субъектами транспортной инфраструктуры (перевозчиками) соответствующих планов обеспечения транспортной безопасности в компетентном органе, а также приведет к возможности толкования данной нормы контролирующими органами по своему усмотрению и как следствие к необоснованному привлечению субъектов транспортной инфраструктуры (перевозчиков) к ответственности.

Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях

отсутствия закона; нормативные коллизии - противоречия, в том числе противоречие, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае в соответствии с подпунктом «е» пункта 3 и подпунктом «и» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 отнесено к коррупциогенным факторам.

В целях устранения выявленного коррупционного фактора предлагается в абзаце 8 подпункта 9 пункта 6 проекта Требований исключить слова «в том числе заграждений, решеток, усиленных дверей, запорных устройств, иных сооружений и устройств, предназначенных для принятия мер по недопущению несанкционированного проникновения и совершения актов незаконного вмешательства».

б) В соответствии с подпунктом 19 пункта 6 проекта Требований на субъекты транспортной инфраструктуры (перевозчиков) возлагается обязанность реализовать предусмотренные планом транспортного средства дополнительные меры при изменении уровня безопасности (уровня охраны) в сроки, не превышающие 3 часов с момента получения сообщения об изменении степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства. При этом проект Требований не конкретизирует, какие именно дополнительные требования должны быть предусмотрены планом, а именно, предусмотренные пунктами 22-27 рассматриваемого проекта Требований, либо иные.

Неопределенность условий при установлении требований о реализации предусмотренных планом транспортного средства дополнительных мер при изменении уровня безопасности (уровня охраны), приведет к невозможности утверждения субъектами транспортной инфраструктуры (перевозчиками) соответствующих планов обеспечения транспортной безопасности в компетентном органе, а также приведет к возможности толкования данной нормы контролирующими органами по своему усмотрению и как следствие к необоснованному привлечению субъектов транспортной инфраструктуры (перевозчиков) к ответственности.

Наличие неопределенных, трудновыполнимых требований к гражданам и организациям и нормативные коллизии – нормы, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае в соответствии с подпунктом «в» пункта 3 и подпунктом «а» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 отнесены к коррупциогенным факторам.

В целях устранения выявленного коррупционного фактора предлагается уточнить в подпункте 19 пункта 6 проекта Требований какие именно дополнительные требования должны быть предусмотрены планом обеспечения транспортной безопасности, которые необходимо реализовать субъектам транспортной инфраструктуры, (перевозчикам) при изменении уровня безопасности (уровня охраны) в сроки, не превышающие 3 часов с момента получения сообщения об изменении степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства.



7) Абзац третий подпункта 21 пункта 6 проекта Требований, предусматривающий обязанность субъекта транспортной инфраструктуры выделить в соответствии с утвержденным планом транспортного средства места на транспортном средстве для оформления оружия, боеприпасов и специальных средств пассажира и временного хранения добровольно сданных или обнаруженных и изъятых в ходе досмотра, дополнительного досмотра или повторного досмотра предметов и веществ, которые запрещены или ограничены для перемещения противоречит подпункту 37 пункта 6 проекта Требований, в соответствии с которым нарушители, идентифицированное оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества и взрывные устройства, ядовитые или радиоактивные вещества необходимо передавать уполномоченным представителям подразделений органов ФСБ России и ОВД.

Нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае согласно подпункту «и» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 отнесены к коррупциогенным факторам.

В целях устранения выявленного коррупционного фактора предлагается абзац третий подпункта 21 пункта 6 проекта Требований исключить.

8) В соответствии с подпунктом 27 пункта 6 проекта Требований на субъекты транспортной инфраструктуры (перевозчиков) предполагается возложить обязанность оснастить транспортное средство в соответствии с утвержденным планом транспортного средства и типовой конструкцией воздушного судна техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, отвечающими требованиям части 8 статьи 12.2 Федерального закона № 16-ФЗ».

В свою очередь, пункт 8 статьи 12.2 Федерального закона 16-ФЗ предусматривает различные виды технических средств обеспечения транспортной безопасности – системы и средства сигнализации, контроля доступа, досмотра, видеонаблюдения, аудио- и видеозаписи, связи, оповещения, сбора, обработки, приема и передачи информации, предназначенные для использования на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в целях обеспечения транспортной безопасности.

Однако подпункт 27 пункта 6 проект Требований не конкретизирует, какими именно техническими средствами субъекты транспортной инфраструктуры (перевозчики) должны оснастить воздушные суда.

Например, к техническим средствам обеспечения транспортной безопасности обеспечивающими контроль доступа, досмотра относится стационарный досмотровый комплекс, который в силу своих габаритов и весовых характеристик не может быть установлен на борт воздушного судна. При этом, предлагаемая подпунктом 27 пункта 6 проекта Требований редакция подпункта позволяет компетентным и контролирующим органам требовать от авиакомпаний установки на борту воздушного судна подобного оборудования.

Размытость формулировки и отсутствие конкретики при установлении требования об оснащении воздушных судов техническими средствами обеспечения транспортной безопасности приведет к невозможности утверждения субъектами

транспортной инфраструктуры (перевозчиками) соответствующих планов обеспечения транспортной безопасности в компетентном органе, в виду различного понимания (толкования) данной нормы.

Толкование данной нормы по своему усмотрению также дает возможность контролирующим органам к необоснованному привлечению субъектов транспортной инфраструктуры к административной и уголовной ответственности за ее несоблюдение.

Реализация на практике требования об оснащении воздушных судов техническими средствами обеспечения транспортной безопасности сопряжена с доработкой воздушного судна, связанной с внесением изменений в его конструкцию, что влечет за собой значительные финансовые затраты авиакомпаний.

В соответствии с приказом Минтранса России от 16 мая 2003 г. № 132 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Экземпляр воздушного судна. Требования и процедуры сертификации», на экземпляре воздушного судна и каждом его компоненте должны отсутствовать изменения конструкции, которые не предусмотрены действующей эксплуатационной документацией (в том числе и сертификатом типа воздушного судна) и не согласованы с разработчиком воздушного судна или властями летной годности страны регистрации воздушного судна.

Внесение изменений в конструкцию воздушного судна, оснащение воздушного судна дополнительным оборудованием, не предусмотренным сертификатом типа воздушного судна и не согласованным с разработчиком воздушного судна, властями летной годности страны регистрации воздушного судна, лишает конкретный экземпляр воздушного судна сертификата летной годности, что делает невозможным его дальнейшую эксплуатацию.

Поэтому, все предполагаемые к размещению на борту воздушного судна приборы и оборудование должны быть разработаны, испытаны и утверждены организацией-разработчиком конкретного типа воздушного судна, национальными властями летной годности страны регистрации воздушного судна, с внесением соответствующих изменений в конструкторскую, технологическую и сертификационную документацию, а монтаж должен осуществляться, либо в организации-изготовителе конкретного экземпляра воздушного судна, либо на ремонтном предприятии, имеющем разрешение национальных властей летной годности страны регистрации воздушного судна, на выполнение соответствующего вида работ.

Затраты авиакомпании на сертификацию организацией-разработчиком конкретного типа воздушного судна, национальными властями летной годности страны регистрации воздушного судна предлагаемых изменений конструкции воздушного судна, на установку дорогостоящего оборудования, сервисное обслуживание, повлечет многократное увеличение стоимости перевозки.

Кроме того, в соответствии с пунктом 8 статьи 12.2. Закона о транспортной безопасности все технические средства обеспечения транспортной безопасности, в том числе средства видеонаблюдения, аудио - и видеозаписи должны соответствовать требованиям к функциональным свойствам, устанавливаемым Правительством Российской Федерации и подлежат обязательной сертификации в соответствии с порядком определяемом Правительством Российской Федерации. В настоящее время указанные акты Правительства Российской Федерации не утверждены, соответственно отсутствуют сертифицированные, в соответствии с

требованиями Федерального закона № 16-ФЗ, технические средства обеспечения транспортной безопасности.



При этом указанные требования не применяются в отношении иностранных авиаперевозчиков, что ставит российские авиакомпании в заведомо неконкурентное положение по сравнению с иностранными авиаперевозчиками.

Учитывая, что обеспечение антитеррористической защищенности носит глобальный и международный характер, а Российская Федерация, в свою очередь, сотрудничает с другими государствами в обеспечении максимального единообразия правил, стандартов в области гражданской авиации полагаем целесообразным предусмотреть требование об оснащении воздушных судов техническими средствами обеспечения транспортной безопасности в Приложении № 17 «Эксплуатация воздушных судов» к Конвенции о международной гражданской авиации и (или) в Руководстве ИКАО по авиационной безопасности (Doc. 8973).

Реализация указанного предложения позволит, оснащать необходимым оборудованием, воздушные суда на заводе-изготовителе, без существенных издержек для отечественных авиакомпаний, а также обеспечить постепенное насыщение рынка новыми воздушными судами отвечающими требованиям транспортной безопасности.

Кроме того, наличие соответствующих норм в международном акте позволит применять единые требования как к российским, так и иностранным авиаперевозчикам в области обеспечения безопасности.

Выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, (их должностных лиц), а также нормативные коллизии - правовые нормы, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, а также установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям согласно подпунктам «в», «и» пункта 3, подпункта «а» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 отнесены к коррупциогенным факторам.


В целях устранения выявленного коррупционного фактора предлагается подпункт 27 пункта 6 проекта Требований исключить.

9) В соответствии с подпунктом 5 Пункта 22 проекта Требований на субъект транспортной инфраструктуры (перевозчиков), при наличии технических средств обеспечения транспортной безопасности на транспортных средствах, находящихся в эксплуатации, а также на транспортных средствах, вводимых в эксплуатацию, обеспечить:

видеообнаружение объектов видеонаблюдения в кабине транспортного средства и на путях прохода в салон (кабину) транспортного средства с функцией записи видеоизображения;

видеомониторинг объектов видеонаблюдения в салоне транспортного средства с функцией записи видеоизображения;

передачу данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности в соответствии с порядком передачи данных, в том числе в режиме реального времени при угрозе совершения или совершении акта незаконного вмешательства;

В настоящее время воздушные суда авиакомпании  в соответствии с требованиями стандартов Международной организации гражданской авиации (подпункт «б» пункта 13.2.3. Приложения № 6 «Эксплуатация воздушных судов» часть I. «Международный коммерческий воздушный транспорт. Самолеты» к Конвенции о международной гражданской авиации) оборудованы системой видеонаблюдения, покрывающей в зависимости от типа воздушного, его взлетной массы и пассажировместимости, соответствующие зоны наблюдения.

Предполагаемый к утверждению проект Требований подготовлен без учета международных норм содержащих требования к оснащению воздушных судов системами видеообнаружения объектов, и не предусматривает особенностей оснащения воздушных судов указанной аппаратурой в зависимости от их типа, взлетной массы и пассажировместимости.

При том, что в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» одним из основных принципов обеспечения транспортной безопасности является интеграция в международные системы безопасности.

Требуют конкретизации положения подпункта 5 Пункта 22 проекта Требований («При наличии технических средств обеспечения транспортной безопасности на ТС, находящихся в эксплуатации, а также на ТС вводимых в эксплуатацию, обеспечить:») поскольку в процессе правоприменения возникнут сложности в толковании указанной нормы, в части обязанности субъекта транспортной инфраструктуры (перевозчика) обеспечить запись и передачу видеоизображения в режиме реального времени при угрозе совершения акта незаконного вмешательства или чрезвычайной ситуации с технических средств обеспечения транспортной безопасности.

Проект требований не конкретизирует, должен ли будет субъект транспортной инфраструктуры (перевозчик) использующий воздушное судно оснащенное системой видеонаблюдения:

обеспечить доработку имеющейся на борту воздушного судна аппаратуры функцией записи видеоизображения;

обеспечить дооснащение воздушного судна, связанное с внесением изменений в конструкцию воздушного судна, оборудованием, способным обеспечить передачу видеоизображения в режиме реального времени при угрозе совершения акта незаконного вмешательства или чрезвычайной ситуации с технических средств обеспечения транспортной безопасности.

Необходимо отметить, что передача видеоизображения с борта воздушного судна на землю, в режиме реального времени в настоящее время может быть осуществлена с помощью спутникового канала радиосвязи.

Указанный способ предусматривает установку на воздушном судне соответствующего бортового оборудования. Оснащение воздушных судов, эксплуатируемых авиакомпаниями, указанными техническими средствами, сопряжено со значительными финансовыми затратами, которые непременно скажутся на стоимости воздушной перевозки, осуществляемой российскими авиакомпаниями.

Однако, даже при установке такого оборудования на воздушное судно и последующей его сертификации, применение на практике такой системы невозможно в виду отсутствия наземной инфраструктуры в Российской Федерации, которая будет принимать, накапливать, обрабатывать и хранить получаемое с борта воздушного судна видеоизображение.


Кроме того, в соответствии с пунктом 8 статьи 12.2. Федерального закона № 16-ФЗ все технические средства обеспечения транспортной безопасности, в том числе средства видеонаблюдения, аудио-и видеозаписи должны соответствовать требованиям к функциональным свойствам, устанавливаемым Правительством Российской Федерации и подлежат обязательной сертификации в соответствии с порядком определяемом Правительством Российской Федерации. В настоящее время указанные акты Правительства Российской Федерации не утверждены, соответственно отсутствуют сертифицированные, в соответствии с требованиями Федерального закона № 16-ФЗ, технические средства обеспечения транспортной безопасности, способные передавать видеоизображение в режиме реального времени.

Вызывает сомнение эффективность принимаемых мер, которые не приведут к повышению состояния защищенности воздушных судов от угроз совершения актов незаконного вмешательства, а лишь направлены на облегчение проведения расследования компетентными органами совершенных, на борту воздушного судна, актов незаконного вмешательства, при существенных финансовых затратах авиакомпаний, связанных с реализацией планируемых мероприятий.

Таким образом, подпунктом 5 пункта 22 проекта Требований устанавливаются неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и организациям, что согласно подпункта «а» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 отнесено к коррупционным факторам.

В целях устранения выявленного коррупционного фактора предлагается подпункт 5 Пункта 22 проекта Требований исключить.

5 сентября 2016 г.



В.Ф. Филев

М.П.