

# Транспортная безопасность: как повысить эффективность контроля

В. Б. ЧЕРТОК, заместитель руководителя Ространснадзора



**Состояние транспортной безопасности непосредственно затрагивает коренные интересы и личности, и общества, и государства, интересы всех физических и юридических лиц, причастных к функционированию транспортного комплекса. Согласно статистике, за последние 3 года количество актов незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса выросло почти в 5 раз. Ространснадзор предлагает усилить государственное регулирование в этой области и принять ряд мер, которые повысят эффективность работы всех структур, отвечающих за транспортную безопасность.**

По каждому сообщению об угрозе АНВ на объектах транспортной инфраструктуры вводится в действие план антитеррористической защиты, предусматривающий мобилизацию всех транспортных служб, привлечение дополнительных сил и средств органов ФСБ, МВД, МЧС России. Это приводит к отмене или задержке рейсов транспортных средств, эвакуации пассажиров, нарушению графика движения и т. д.

В соответствии с международными конвенциями, участником которых является Россия, угроза совершения акта незаконного вмешательства (АНВ) является преступлением.

Российская Федерация создала и целенаправленно совершенствует систему обеспечения транспортной безопасности и располагает достаточно развитым аппаратом государственного управления этой сферой на всех уровнях властных структур — федеральном, региональном и местном. Главная цель всех структур — недопущение АНВ в деятельность транспортного комплекса России.

## Результаты проверок

Функция по контролю и надзору в сфере обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации, в соответствии с Постановлением Правительства РФ, возложена на Федеральную службу по надзору в сфере транспорта. Таким образом, Ространснадзор играет одну из ведущих ролей в существующей системе обеспечения транспортной безопасности.

На основании ежегодного плана служба проводит контрольно-надзорные мероприятия в отношении субъектов транспортной инфраструктуры. Проверки осуществляются в том числе комплексными комиссиями, в которые входят представители ФСБ и МВД России, органов транспортной прокуратуры.

В результате контрольно-надзорной деятельности Ространснадзора в 2011 г. было выявлено 2959 нарушений требований нормативных правовых актов по транспортной безопасности, из них 1350 — по авиационной. Выписано 711 обязательных для исполнения предписаний, касающихся транспортной безопасности, из них 288 — авиационной безопасности. Составлено 268 протоколов об административных правонарушениях и вынесено 157 постановлений о привлечении к административной ответственности должностных и юридических лиц. Подразделения транспортной безопасности приняли участие в 151 проверке, проводимой территориальными управлениями Ространснадзора, транспортной прокуратурой и антитеррористическими комиссиями субъектов федерации. Общая сумма штрафов по результатам проверок транспортной и авиационной безопасности составила 2,3 млн руб.

24 января 2011 г. в аэропорту Домодедово был совершен террористический акт. В связи с этим Ространснадзор во исполнение поручения Президента РФ Д. А. Медведева в период с 25 января по 10 февраля провел внеплановые проверки обеспечения транспортной безопасности объектов транспортного

комплекса федерального значения, критически важных объектов, а также объектов транспортной инфраструктуры, характеризующихся большим скоплением людей. Всего проведено 1334 внеплановые проверки, в ходе которых выявлено более 4,5 тыс. нарушений.

## Изменения в законодательстве

В 2010–2011 гг. департамент транспортной безопасности и специальных программ Минтранса РФ с участием Ространснадзора, агентств и других ведомств провел большую работу по созданию целостной системы нормативно-правовых актов в области транспортной безопасности, в том числе направленных на совершенствование государственного регулирования в области контроля и надзора за обеспечением транспортной безопасности.

А именно, были внесены изменения в Федеральный закон от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (ст. 11.1) в части периодичности и порядка осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. Установлена годовая периодичность проведения плановых проверок, указано на недопустимость уведомления субъекта транспортной инфраструктуры о внеплановой проверке.

Кроме того, внесены изменения в Воздушный кодекс Российской Федерации. В соответствии с п. 1 ст. 28, надзор за обеспечением авиационной безопасности теперь отнесен к федеральному государственному транспортному надзору, а п. 5 ст. 28 вводит двухгодичную периодичность плановых проверок хозяйствующих субъектов в области обеспечения авиационной безопасности.

## Типовые нарушения транспортной безопасности

В ходе проверок, проведенных Ространснадзором, выявлены типовые нарушения требований российского законодательства о транспортной безопасности.



Во-первых, далек от завершения процесс категорирования объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средств (ТС). Он начался в мае–июне 2011 г. Ниже приводятся данные на 20 сентября 2011 г.

В сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства категории присвоены 7341 ОТИ. Из них 1420 объектов — это автостанции и автовокзалы, 5921 — мосты, тоннели, эстакады. Всего категорированию подверглись 1,5% автомобильных ОТИ. При этом общее количество ОТИ автотранспорта — около 400 тыс. (из них 50 тыс. — ОТИ пассажирского автотранспорта), общее количество ОТИ дорожного хозяйства — около 80 тыс.

В области железнодорожного транспорта категории присвоены 2239 ОТИ, это 0,15% от общего числа объектов транспортной инфраструктуры железных дорог. Всего ОТИ общего пользования насчитывается около 80 тыс., не общего пользования — 400 тыс., железнодорожных ТС — около 1 млн.

Что касается морского и внутреннего водного транспорта, то здесь категории присвоены 846 объектам транспортной инфраструктуры и 4188 транспортным средствам — всего 5044 объектам, что составляет около 10% всех водных ОТИ и ТС.

В области воздушного транспорта категории присвоены 241 аэропорту гражданской авиации из 322, находящихся в государственном реестре.

Таким образом, темпы категорирования следует признать очень низкими. Очевидно, что процесс может затянуться на несколько лет.

Во-вторых, только началась работа субъектов по проведению оценки уязвимости откатегорированных ОТИ и ТС. На 20 сентября 2011 г. ОТИ и ТС с утвержденной агентствами оценкой уязвимости отсутствовали.

По приказу Минтранса России от 12.04.2010 г. № 87 «О порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств», срок проведения оценки уязвимости — 1 месяц (т. е., по сути, такова производительность аккредитованных организаций, занимающихся оценкой уязвимости). С учетом числа аккредитованных организаций и количества ОТИ и ТС, можно прогнозировать, что и процесс оценки и утверждения уязвимости ОТИ и ТС затянется на многие годы. Например, даже если все аккредитованные организации будут работать с производительностью одна оценка в неделю, оценить уязвимость всех ОТИ железнодорожного транспорта удастся только через много лет!

В-третьих, не разработаны предприятиями и не утверждены федеральными агентствами планы обеспечения транспортной безопасности. Как следствие, система мер, предназначенная для защиты ОТИ и ТС морского и речного транспорта от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения АНВ, не реализуется.

Значительная часть нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы транспортной безопасности, принята лишь в текущем году.

В-четвертых, на многих предприятиях не организовано оперативное информационное взаимодействие с территориальными подразделениями ФСБ, МВД и МЧС России, органами государственной власти и местного самоуправления, а также не отработаны планы взаимодействия с данными структурами.

В-пятых, не принят ряд необходимых организационно-распорядительных документов: о назначении должностных лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности; о номенклатуре должностей, связанных с обеспечением транспортной безопасности; о внутриобъектовом и пропускном режимах, а также должностные инструкции.

В-шестых, фактическое состояние и степень укомплектованности объектов инженерно-техническими средствами

охраны и защиты (ограждение территорий, охранно-пожарная сигнализация, средства связи и оповещения, системы видеонаблюдения, системы для принудительной остановки автотранспорта и др.) пока таковы, что не позволяют обеспечить полноценную защиту всех объектов транспортного комплекса от АНВ.

### Комплексная программа обеспечения безопасности

Террористические акты на транспорте, совершенные за последнее время, рост террористических угроз деятельности транспортного комплекса и жизни пассажиров послужили основанием для разработки Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте. Она утверждена распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 г. № 1285-р во исполнение Указа Президента РФ от 31.03.2010 г. № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности на транспорте».

Ространснадзор развернул и ведет в плановом порядке работу по реализации данной программы. Под его контролем находятся более 600 тыс. субъектов транспортного комплекса и миллионы объектов и транспортных средств. Соответственно, для повышения эффективности надзорной деятельности необходимо принять ряд мер, связанных с оперативным получением информации:

- применение информационных систем, осуществляющих мониторинг состояния транспортной безопасности и анализ уровня транспортной безопасности при выборе субъектов транспортной инфраструктуры для планового контроля;
- совершенствование системы получения от населения информации о нарушениях юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями законодательства и требований в сфере транспортной безопасности; эти данные должны стать основой для проведения внеплановых проверок;
- применение современных средств аудио- и видеofиксации информации об угрозах безопасности на транспорте; применение информационно-коммуникационного оборудования для дистанционного надзора за состоянием объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;
- применение современных средств передачи данных для быстрого получения качественной и исчерпывающей информации о конкретных чрез-

вычайных происшествиях на транспорте.

Комплексная программа обеспечения безопасности населения на транспорте нацелена на решение перечисленных проблем.

### Необходимые информационные системы

Для повышения эффективности государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности до 2013 г. планируется провести ряд мероприятий.

В частности, необходимо создать системы дистанционного контроля и надзора, действующие на объектах транспортной инфраструктуры 1-й категории и при осуществлении перевозок опасных грузов с использованием спутниковой системы ГЛОНАСС/GPS.

Кроме того, должна быть введена в эксплуатацию система, осуществляющая дистанционный контроль и надзор за степенью готовности, дислокацией и перемещением 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.

Также требуется внедрение автоматизированной информационной системы взаимодействия с системой обеспечения вызова экстренных оперативных служб (система «112»).

На базе существующих дежурно-диспетчерских служб Ространснадзора необходимо организовать автоматизированные центры контроля и надзора на транспорте: один главный и восемь в федеральных округах.

Должна быть усовершенствована и расширена информационно-телекоммуникационная инфраструктура для осуществления надзора и контроля по обеспечению безопасности населения на транспорте.

Создание перечисленных информационных систем, безусловно, повысит эффективность государственного контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности, а следовательно, и общий уровень безопасности на транспорте.

### Устранить препятствия

Повышению транспортной безопасности препятствует ряд проблем, требующих скорейшего решения. Вкратце остановимся на основных.

- С 2012 г. Ространснадзор, в соответствии с федеральным законом, должен

осуществлять проверки субъектов (объектов) транспортной инфраструктуры с периодичностью один раз в год (предыдущее требование — один раз в три года). Таким образом, нагрузка на одного инспектора возрастет, тогда как количество сотрудников территориальных отделов останется прежним. Таким образом, мы считаем целесообразным законодательно передать надзор за объектами 2-й, 3-й и 4-й категорий субъектам Российской Федерации, оставив за службой только объекты 1-й категории.

- На проведение внеплановых проверок, проводимых в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ, Генеральной прокуратуры, требуются значительные финансовые затраты, не предусмотренные в бюджете Ространснадзора. Следовательно, необходимо определить порядок, источники и нормы финансирования этих внеплановых мероприятий со стороны как субъектов транспортной инфраструктуры, так и органов государственной власти.

- Одним из типовых нарушений, выявленных в ходе проверок, было отсутствие организационно-распорядительных документов (приказов, распоряжений, положений, правил, инструкций, планов), которые разрабатываются в пределах своей компетенции субъектом транспортной инфраструктуры и регламентируют деятельность сотрудников объекта и охраны в вопросах обеспечения транспортной безопасности. Организационно-распорядительные документы являются основой любой структуры (организации), соответственно, их отсутствие дает полное право считать дальнейшую проверку бессмысленной, потому что сколько бы инженерно-технических средств ни было установлено на объекте, система безопасности работать не будет.

- Из-за текучести кадров по причине низкой заработной платы за год в Ространснадзоре сменилось 40 % сотрудников.

- В рамках действующего законодательства меры инспекторского и административного воздействия применяются только по факту свершившегося события и практически не могут носить эффективный профилактический, предупредительный характер.

- Размер штрафных санкций за нарушения транспортного законодательства в настоящее время незначителен и практически не оказывает влияния на регулирование деятельности предприятий.



- При рассмотрении дел суды затягивают сроки принятия решения, а юридическое лицо продолжает осуществлять свою деятельность. Таким образом, нужно определить внесудебный порядок, который бы в случае выявления нарушений позволял запрещать юридическим лицам осуществлять деятельность по обеспечению транспортной и авиационной безопасности.

- Необходимо внести изменения в требования, касающиеся обеспечения 45%-ного превышения пропускной способности входных досмотровых групп в вокзальные комплексы над производительностью по обработке пассажиров. Соответствующие предложения подготовлены и направлены в Минтранс РФ.

- Отсутствует нормативно-регламентированное распределение ответственности и полномочий субъектов транспортной инфраструктуры, подразделений транспортной безопасности и правоохранительных органов по вопросам обеспечения транспортной безопасности.

### Усилить госрегулирование

Таким образом, совершенно очевидно, что основным средством в обеспечении безопасности на транспорте является го-

сударственное регулирование, которое должно быть реализовано в том числе через дальнейшее совершенствование контрольно-надзорной деятельности. Для этого также необходимо внести изменения в российское законодательство.

В частности, Кодекс об административных правонарушениях должен включать в себя положения, по которым усиливалась бы ответственность юридических и должностных лиц за нарушения в сфере транспортной безопасности.

Следует законодательно закрепить проведение проверок и применение мер инспекторского и административного воздействия не только по факту свершившегося события, но и при угрозе или возникновении сбоев или чрезвычайных ситуаций. Необходимо, чтобы данные меры носили в большей степени профилактический, предупредительный характер.

Необходимо определить внесудебный порядок временного запрета юридическим лицам осуществлять деятельность по обеспечению транспортной безопасности в случае выявления нарушений закона.

Должна быть введена норма о выполнении дистанционного контроля и надзора за обеспечением транспортной бе-

зопасности методом наблюдения с использованием системы дистанционного контроля и надзора, разрабатываемой в соответствии с Комплексной программой обеспечения безопасности населения на транспорте.

Функцию по контролю и надзору за обеспечением транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств 2–4-й категорий следует передать на уровень субъектов Российской Федерации, оставив за Ространснадзором право контроля исполнения данной функции.

Необходимо внедрить автоматизированные информационно-аналитические системы контроля и надзора за обеспечением транспортной безопасности.

Должно быть создано портативное переносное автоматизированное рабочее место (АРМ) инспектора по транспортной безопасности (АРМ «Инспектор-ТБ»).

Следует организовать систематическое обучение и повышение квалификации государственных инспекторов по транспортной безопасности.

Все государственные транспортные инспекторы должны быть обеспечены форменной одеждой.