

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПО ТАХОГРАФАМ, ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

С 1992 ГОДА ДЛЯ УПРОЩЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ КОНТРОЛЯ ЗА РЕЖИМАМИ ТРУДА И ОТДЫХА ВОДИТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ АВТОМОБИЛЬНЫХ ПЕРЕВОЗОК ЕВРОПЕЙСКИМ СОГЛАШЕНИЕМ, КАСАЮЩИМСЯ РАБОТЫ ЭКИПАЖЕЙ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ, ПРОИЗВОДЯЩИХ МЕЖДУНАРОДНЫЕ АВТОМОБИЛЬНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ (ЕСТР. ЖЕНЕВА, ИЮЛЬ 1970 Г.), БЫЛО ПРЕДУСМОТРЕНО ОСНАЩЕНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ КОНТРОЛЬНЫМИ УСТРОЙСТВАМИ ДЛЯ РЕГИСТРАЦИИ РЕЖИМОВ ТРУДА И ОТДЫХА ВОДИТЕЛЕЙ И СКОРОСТИ ДВИЖЕНИЯ ТРАНСПОРТНОГО СРЕДСТВА – ТАХОГРАФАМИ. ОСНАЩЕНИЕ ПРЕСЛЕДОВАЛО ДВЕ ЦЕЛИ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ ТРУДА ВОДИТЕЛЕЙ.

ТРЕБОВАНИЯ К КОНСТРУКЦИИ, УСТАНОВКЕ, ИСПОЛЬЗОВАНИЮ И ПРОВЕРКЕ (КАЛИБРОВКЕ) ТАХОГРАФОВ УСТАНОВЛЕНЫ ЕСТР (ПРИЛОЖЕНИЕ, ДОБАВЛЕНИЕ 1 (АНАЛОГОВЫЕ ТАХОГРАФЫ), ДОБАВЛЕНИЕ 1В (ЦИФРОВЫЕ ТАХОГРАФЫ)). ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ ТАХОГРАФОВ ТРЕБОВАНИЯМ ЕСТР ПРОИЗВОДИТСЯ В РАМКАХ ПРОЦЕДУРЫ ОФИЦИАЛЬНОГО УТВЕРЖДЕНИЯ ТИПА, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩЕЙ ПРОВЕДЕНИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ИСПЫТАНИЙ И ПОЛУЧЕНИЕ СЕРТИФИКАТОВ ПО ТРЕБОВАНИЯМ К ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ, БЕЗОПАСНОСТИ (ОБЕСПЕЧЕНИЮ НЕКОРРЕКТИРУЕМОСТИ ИНФОРМАЦИИ, АУТЕНТИФИКАЦИИ УСТРОЙСТВ), ИНТЕРОПЕРАбельНОСТИ (СОВМЕСТИМОСТИ УСТРОЙСТВ).

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В 1996 году на территории Российской Федерации обязательность применения тахографов как условие достижения указанных выше целей впервые была установлена Постановлением Правительства РФ от 3.08.1996 № 922 «О повышении безопасности междугородных и международных перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом» (утратило силу с 1 ноября 2013 года на основании Постановления Правительства РФ от 1.11.2013 № 982).

При этом Правительство Российской Федерации в рамках данного Постановления поручило:

- Госстандарту России проработать технические требо-

вания при оснащении транспортных средств тахографами в рамках государственных стандартов (на тот момент государственные стандарты содержали обязательные требования, которые позднее были перенесены в технические регламенты согласно реформе технического регулирования);

- Минтрансу России разработать Правила использования тахографов и нормативные документы, регламентирующие порядок, систему учета, особенности труда и отдыха лиц, осуществляющих управление автотранспортными средствами. В развитие данного поручения Минтрансом России был разработан Приказ от 07.07.1998 № 86 «Об утверждении Правил использования тахографов на автомобильном транспорте в Российской Федерации» (зарег. в Минюсте РФ 25.11.1998, № 1651, утратил силу в связи с изданием Приказа Минтранса России от 13.11.2012 № 397 с 07.12.2012). Данным Приказом были установлены требования по обязательности поверки тахографа как средства измерения. Вопросы обеспечения некорректируемости контролируемых параметров о движении транспортного средства решались в рамках требований ЕСТР. На тот момент применялись аналоговые тахографы, производящие регистрацию необходимых данных на «регистрационных листках» (тахограммах) со специальным покрытием, не предусматривающим возможность внесения изменений.

Требование об оснащении транспортных средств тахографами, отвечающими требованиям ЕСТР, согласно Постановлению Правительства РФ от 3.08.1996 № 922, вступило в силу 1 января 1998 года.

Постановление Правительства РФ от 3.08.1996 № 922

«В целях повышения безопасности междугородных и международных перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и усиления контроля за выполнением требований Правил дорожного движения Российской Федерации Правительство Российской Федерации постановляет:

- 1. Осуществить с 1 января 1998 г. оснащение вновь изготавливаемых автобусов с числом мест более 20 и грузовых автотранспортных средств с полной массой свыше 15 тонн, предназначенных для междугородных и международных перевозок, тахографами – контрольными устройствами*



для непрерывной регистрации пройденного пути и скорости движения, времени работы и отдыха водителя в соответствии с Европейским соглашением, касающимся работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки...».

Большое количество транспортных средств, осуществляющих международные и междугородные перевозки, было оснащено тахографами, отвечающими требованиям ЕСТР: до 2010 года – аналоговыми, после 2010-го – преимущественно цифровыми.

Российские производители делали отдельные попытки выйти на рынок. В системе отраслевой документации Минтранса был разработан и принят стандарт по требованиям к тахографам.

В 2010 году с учетом требований Генеральной прокуратуры РФ правительство приняло решение расширить сферу применения тахографов на территории Российской Федерации и внесло требования об оснащении «коммерческого транспорта» тахографами в Технический регламент «О безопасности колесных транспортных средств», утвержденный Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 № 720. При этом тахографы были определены как компоненты автотранспортного средства, подлежащие обязательной сертификации. Ранее установленное требование по метрологическим поверкам тахографов сохранилось.

Технический регламент «О безопасности колесных транспортных средств», утвержденный Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 № 720:

«8(1). Транспортные средства категорий М¹, М², N¹ и N², осуществляющие коммерческие перевозки пассажиров и грузов, подлежат оснащению техническими средствами контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха. Конструкция указанных транспортных средств должна обеспечивать возможность оснащения указанными техническими средствами.

Порядок оснащения указанными техническими средствами транспортных средств, находящихся в эксплуатации, определяется Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Данное требование применяется в отношении указанных транспортных средств, находящихся в эксплуатации, с 23 января 2012 г.» (п. 8(1) введен Постановлением Правительства РФ от 10.09.2010 № 706).

Согласно указанному Техническому регламенту, все транспортные средства категорий М², М³, N² и N³, осуществляющие коммерческие перевозки пассажиров и грузов, выпущенные в обращение после вступления в силу Технического регламента, должны были оснащаться тахографами. Транспортные средства, находящиеся в эксплуатации, должны были быть оснащены тахографами до 23 января 2012 года.

Порядок оснащения транспортных средств, находящихся в эксплуатации, согласно указанному Техническому регламенту, был определен Приказом Минтранса России от 14.12.2011 № 319 «Об утверждении Порядка оснащения транспортных средств, находящихся в эксплуатации, техническими средствами контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха» (зарег. в Минюсте России 27.12.2011, № 22785).

На 23 января 2012 года требование Технического регламента выполнено не было.

Следует отметить, что, согласно статьи 46 Федерального закона «О техническом регулировании» от 1.09.2011 № 184, нормативные правовые акты Российской Федерации и нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, содержащие требования к продукции или к процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, могут применяться только на добровольной основе.

Статья 46 делает исключение для документов федеральных органов исполнительной власти, попадающих под действие статьи 5 Федерального закона «О техническом регулировании». Статья 5 представляет собой особенности технического регулирования в отношении оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу; продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа; продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну; продукции, для которой



устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации, захоронения указанной продукции.

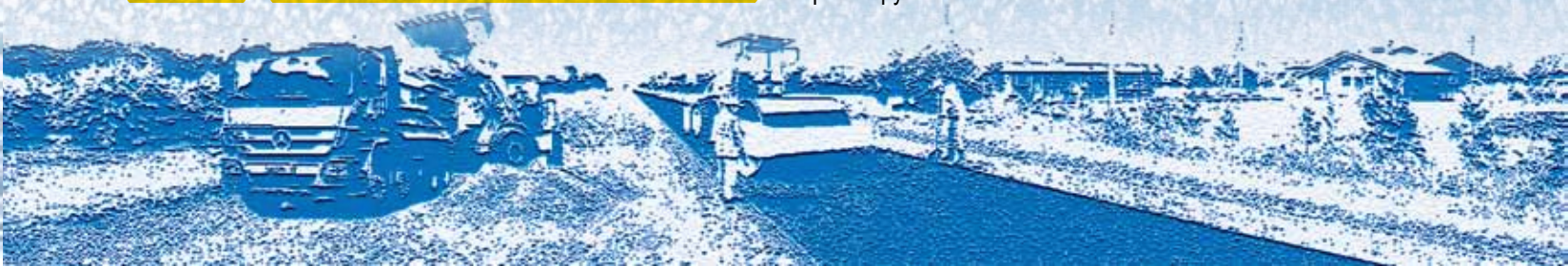
В развитие данной статьи принято Постановление Правительства РФ от 21.04.2010 № 266 «Об особенностях оценки соответствия продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа...» (вместе с «Положением об особенностях оценки соответствия продукции (работ, услуг,) используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа...»). Очевидно, что тахографы не попадают под действие данной статьи, поскольку не могут быть классифицированы по изложенным в статье критериям. Они проходят обязательную сертификацию в рамках требований Технического регламента «О безопасности колесных транспортных средств». При условии отнесения тахографов к продукции, попадающей под действие статьи 5, они бы также проходили процедуру обязательной сертификации согласно ФЗ «О техническом регулировании», но уже в рамках Постановления Правительства РФ от 21.04.2010 № 266, предусматривающего, что «организация и проведение обязательной сертификации продукции осуществляются в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области внешней разведки, в пределах его компетенции».

На основании вышеизложенного, согласно Федеральному закону № 184 «О техническом регулировании», Приказ Минтранса России от 14.12.2011 № 319 носил статус рекомендательного. Позднее он был отменен в связи с изданием Приказа от 21.08.2013 № 273, вступившего в силу в марте 2014 года. С точки зрения правоприменения один порядок оснащения заменил другой, имеющий аналогичное ме-

сто в правовой системе, т. е. Приказ Минтранса России от 21.08.2013 № 273 имеет статус рекомендательного, как и Приказ от 14.12.2011 № 319, несмотря на то что в его преамбуле была опущена ссылка на технический регламент (при этом тахографы так и остались в сфере регулирования технического регламента).

Необходимо отметить, что Федеральным законом № 184 «О техническом регулировании» «технический регламент устанавливает требования к безопасности колесных транспортных средств при их выпуске в обращение на территории Российской Федерации и их эксплуатации независимо от места их изготовления... К объектам технического регулирования, на которые распространяется действие... технического регламента, относятся: ...компоненты транспортных средств...». Согласно п. 65 приложения № 1 к Техническому регламенту «О безопасности колесных транспортных средств», тахографы отнесены к объектам технического регулирования. Для данного объекта технического регулирования установлена оценка соответствия в форме обязательной сертификации. Изложенное означает, что не только тахографы, произведенные в РФ, но и тахографы, ввезенные из-за рубежа, должны отвечать требованиям технического регламента. Результаты их подтверждения соответствия, знаки соответствия, протоколы исследований (испытаний) и измерений, согласно ст. 30 Федерального закона «О техническом регулировании», могут быть признаны в РФ на основании международных договоров (в данном случае речь идет о международных договорах в сфере взаимного признания результатов оценки соответствия) с учетом положений ст. 29 «Условия ввоза в Российскую Федерацию продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия» Федерального закона «О техническом регулировании». После прохождения указанных процедур признания тахографы, отвечающие требованиям ЕСТР, могут применяться на территории РФ без каких-либо ограничений. Вопросы электромагнитной совместимости и электробезопасности решаются в рамках требований технического регламента.

В развитие требований Технического регламента «О безопасности колесных транспортных средств» под эгидой Минтранса России в рамках реализации рабочего плана, утвержденного министром транспорта России в 2011 году, изначально в обращении появились четыре российских тахографа. Они были разработаны на основе требований ЕСТР. Применяемая система обеспечения некорректируемости данных была аналогична ЕСТР. Тахографы прошли процедуры обязательной сертификации в рамках Технического регламента «О безопасности колесных транспортных средств» и, согласно Приказу Минтранса России от 14.12.2011 № 319, начали устанавливаться на транспортные средства категорий М₂, М₃, N₂ и N₃, осуществляющие коммерческие перевозки пассажиров и грузов.



В 2012 году Федеральным законом от 14.06.2012 № 78 были внесены изменения в Федеральный закон от 10.12.1995 № 196 «О безопасности дорожного движения» в части прямого указания на обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей оснащать транспортные средства тахографами – техническими средствами контроля, обеспечивающими непрерывную, некорректируемую регистрацию информации о скорости и маршруте движения транспортных средств, о режиме труда и отдыха водителей транспортных средств. В данной статье также было указано, что «требования к тахографам, категории и виды оснащаемых ими транспортных средств, порядок оснащения транспортных средств тахографами, правила их использования, обслуживания и контроля их работы устанавливаются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации». Новое положение Федерального закона «О безопасности дорожного движения» полностью отражало существующую систему требований к оснащению транспортных средств тахографами.

В развитие ст. 20 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» Правительством Российской Федерации было издано Постановление от 23.11.2012 № 1213, установившее, что «требования к тахографам, категории и виды оснащаемых ими транспортных средств, правила их использования, обслуживания и контроля их работы утверждаются Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации; порядок оснащения транспортных средств тахографами устанавливается Министерством транспорта Российской Федерации».

Данное Постановление Правительства РФ было принято в рамках системы законодательства Российской Федерации. Соответственно, его реализация была осуществлена в рамках действующего законодательства, и все, что касается технического регулирования и метрологии, вопросов информационной безопасности, применения средств криптографической защиты информации, было реализовано согласно положениям действующего законодательства и полномочиям соответствующих федеральных органов исполнительной власти с вытекающим отсюда статусом обязательности или необязательности норм и требований, принятых в развитие указанного Постановления Правительства РФ. Минтранс России на свое усмотрение выбрал форму реализации своих полномочий в виде двух ведомственных приказов:

– от 13.02.2013 № 36 «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства» (зарег. в Минюсте России 07.03.2013, № 27574);

– от 21.08.2013 № 273 «Об утверждении Порядка оснаще-

ния транспортных средств тахографами» (зарег. в Минюсте России 24.02.2014, № 31407).

Выбранная форма реализации Постановления Правительства РФ повлекла за собой юридический статус правовых норм, изложенных в приказах, а именно рекомендательный характер. Могла быть выбрана иная форма (например, внесение изменений в технический регламент), влекущая за собой обязательность исполнения этих норм. На практике сложилась ситуация, характеризующаяся тем, что нормы, носящие, согласно законодательству РФ, рекомендательный характер, были представлены как обязательные, несмотря, в частности, на решение ФАС России.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС) России возбудила против Минтранса России дело № 1-00-140/00-05-13 о нарушении антимонопольного законодательства по требованиям к тахографам. Основанием для возбуждения дела послужил приказ Минтранса России, которым утверждаются требования к тахографам. По мнению ФАС, Минтранс России установил не функциональные требования к тахографам, а конструктивные особенности их производства, что может ограничить круг производителей тахографов.

По результатам рассмотрения дела 16 января 2014 года Минтрансу России было выдано предписание по делу № 1-00-140/00-05-13 о нарушении антимонопольного законодательства.

Сложившаяся ситуация повлекла за собой ряд негативных последствий, связанных с необоснованными затратами перевозчиков, созданием технических барьеров для транспортных средств. В части установления технических (конструктивных) требований к тахографам, их производству, учету, процедурам установки и обслуживания Минтранс России вышел за пределы своей компетенции. Понимая, что статус Приказа Минтранса России от 13.02.2013 № 36 не может носить характер обязательного, Минтранс разработал проект национального (межгосударственного) стандарта о требованиях к тахографу для обеспечения согласования положений Приказа от 13.02.2013 № 36 с системой технического регулирования. Однако данный стандарт на сегодняшний день не принят. Для дальнейшего разрешения сложившейся ситуации Минтрансом в 2016 году был разработан проект Федерального закона о внесении изменений в ряд федеральных законов и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, но данный проект был отклонен.

В настоящее время Минтрансом России разработан проект федерального закона о тахографах, находящийся на



стадии обсуждения. Однако данный законопроект снова разработан не в рамках законодательства, а вопреки ему. Он содержит положения, дублирующие требования многих законодательных актов Российской Федерации: по техническому регулированию, метрологии, аккредитации, регулированию предпринимательской деятельности и пр. Законопроект предполагает создание автономной системы тахографии, формируя для нее отдельное законодательное пространство вне существующей системы федеральных законов и полномочий федеральных органов исполнительной власти.

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что требования Приказа Минтранса России от 13.02.2013 № 36 юридически имеют статус рекомендательных. Для придания им статуса обязательности требуется приведение их в соответствие с системой законодательных актов Российской Федерации, в том с Федеральным законом «О техническом регулировании». Правительство РФ своим Постановлением от 23.11.2012 № 1213 наделило федеральные органы исполнительной власти, перечисленные в данном Постановлении, определенными полномочиями, но данные полномочия должны исполняться строго в рамках действующего законодательства РФ.

Необходимо также отметить и некоторые иные аспекты, которые представляются как обязательные, но таковыми не являются. Например, Приказом Минтранса России от 13.02.2013 № 36 предусматривается включение модели тахографа или карты тахографа, каждого экземпляра тахографа или карты тахографа, а также мастерской, которая занимается установкой и обслуживанием тахографа, в некие перечни, которые ведутся Федеральным бюджетным учреждением «Агентство автомобильного транспорта» (ФБУ «Росавтотранс»). Однако в свете Постановления Правительства РФ от 23.11.2012 № 1213 Минтранс России не наделялся полномочиями вести какие-либо перечни, так как законодательством РФ такие перечни не предусмотрены. Соответственно, он не мог наделить ими кого-то другого – какую-либо коммерческую или некоммерческую организацию. Следовательно, данная процедура может иметь исключительно статус информационной/рекомендательной. Представление процедуры включения в перечни как обязательной, по сути, является ограничением обращения продукции на рынке, а также играет роль незаконного ограничения предпринимательской деятельности, так как не предусмотрена законами Российской Федерации. В отношении, например, «перечня мастерских» имеет место позиция прокуратуры Москвы, отменившей Приказ ФБУ «Росавтотранс» о порядке включения мастерских в перечень ФБУ «Росавтотранс», а также аналогичная позиция ФАС России. Таким образом, сегодня процедура включения в перечни, в том числе модели тахографа или каждого его экземпляра, находится вне требований законодательства Российской Федерации.

Если допустить, что включение модели тахографа в перечень связано с проблемой совместимости с другими тахографами и картами, то необходимо понимать, что это также сфера технического регулирования – предмет стандартизации, и вопрос должен быть урегулирован именно в данной сфере в рамках соответствующего законодательства о стандартизации, техническом регулировании. Должны быть разработаны требования по совместимости, методы их проверки (контроля), аккредитованы соответствующие лаборатории.

Очень важным является тот факт, что, поскольку требования к тахографам, изложенные в Приказе Минтранса России от 13.02.2013 № 36, являются техническими, но не введены в систему технического регулирования, то они не имеют формы и процедуры подтверждения соответствия. Доказать, соответствует тахограф Приказу или нет, невозможно.

Сегодня ситуация с произвольным включением или невыключением моделей тахографов в перечни привела к оказанию давления на рынок путем удержания отдельных производителей, а также умышленной дискредитации моделей тахографов, которые, по мнению авторов различных писем, интернет-статей, чему-то не соответствуют. Необходимо понимать, что государство четко определило, каким образом устанавливаются обязательные требования к продукции, средствам измерения, защиты информации, а также каким образом они подтверждаются.

Много лет Российская Федерация борется с политикой двойных стандартов, с установлением федеральными органами исполнительной власти произвольных обязательных требований к продукции, в большинстве случаев конструктивных, зачастую идущих вразрез с законодательством РФ. В этих целях была проведена реформа технического регулирования, в рамках которой было четко и однозначно указано, что все обязательные требования к продукции, процессам ее производства, разработки, принятия, применения и исполнения их были перенесены из множественных ведомственных актов в технические регламенты на уровень федеральных законов, постановлений Правительства РФ, международных соглашений, в том числе стран Таможенного союза, ЕАЭС; проведена и продолжается административная реформа, предусматривающая исключение дублирующих функций, выполняемых различными федеральными ведомствами, надзорными органами, исключение из положений о ведомствах не свойственных им функций.

Президентом Российской Федерации В. В. Пути-



ным Указом от 23.07.2003 № 824 были установлены приоритетные направления административной реформы:

«...ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

<.....>

организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

В развитие реформы технического регулирования и административной реформы, в частности, был разработан и введен в действие Федеральный закон от 28.12.2013 № 412 «Об аккредитации в национальной системе аккредитации».

1 января 2015 года вступила в силу новая редакция Федерального закона от 26.06.2008 № 102 «Об обеспечении единства измерений». Согласно данному закону, «3. Сфера государственного регулирования обеспечения единства измерений распространяется на измерения, к которым в целях, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, установлены обязательные метрологические требования и которые выполняются при:

<...>

5) выполнении работ по обеспечению безопасных условий и охраны труда;

<...>

17) осуществлении мероприятий государственного контроля (надзора);

<...>

19) обеспечении безопасности дорожного движения».

Очевидно, что регистрация режимов работы водителя для возможности применения ответственности за их нарушение должна производиться с определенной точностью, при этом

сотрудник надзорного органа должен быть уверен, что данные не искажены, то есть все тахографы должны быть внесены в реестр средств измерения и проходить обязательную процедуру поверки.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

1 января 2015 года вступил в силу Технический регламент Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств», утвержденный решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877. Данный регламент заменил Технический регламент «О безопасности колесных транспортных средств», утвержденный Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 № 720. Требования к тахографам, их форма оценки соответствия остались неизменными. Порядок оснащения тахографами должен быть разработан на национальном уровне, то есть Постановление Правительства РФ от 23.11.2012 № 1213 и Приказ Минтранса России от 21.08.2013 № 273 четко вписались в систему технического регулирования теперь на уровне Таможенного союза.

При этом Решением комиссии Таможенного союза об утверждении указанного Технического регламента предусмотрено, что «до 1 июля 2016 года допускается производство и выпуск в обращение продукции в соответствии с обязательными требованиями, ранее установленными нормативными правовыми актами Таможенного союза или законодательством государства – члена Таможенного союза, при наличии документов об оценке (подтверждении) соответствия продукции указанным обязательным требованиям, выданных или принятых до дня вступления в силу Технического регламента». «Обращение продукции, выпущенной в обращение в период действия документов об оценке (подтверждении) соответствия, указанных в подпункте 3.2 настоящего Решения, допускается в течение срока годности (срока службы) продукции, установленного в соответствии с законодательством государства – члена Таможенного союза».

Таким образом, все тахографы, имеющие сертификат соответствия требованиям Технического регламента «О безопасности колесных транспортных средств», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 № 720, могли производиться (выпускаться в обращение) до 1 июля 2016 года с учетом срока действия сертификата. Срок их эксплуатации не ограничен.

Также 1 января 2015 года вступил в действие договор о Евразийском экономическом союзе, предусматривающий «свободное перемещение товаров между территориями государств-членов без применения таможенного декларирования и государственного контроля (транспортного...)» и вводящий понятие внутреннего рынка, охватывающего экономическое пространство, в котором, согласно положениям Договора о ЕАЭС, обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов. «В рамках функционирования вну-



тренного рынка... государства-члены не применяют... меры нетарифного регулирования», то есть страны ЕАЭС признают на взаимной основе с учетом положений иных международных договоров в данной сфере результаты оценки соответствия, выполненной в странах ЕАЭС. Если тахограф прошел процедуры обязательной сертификации, внесения в реестр измерения в одной из стран ЕАЭС, он может свободно применяться в других странах ЕАЭС без каких-либо мер нетарифного регулирования. В частности, необходимо учитывать Распоряжение Правительства РФ от 21.05.2015 № 918-р «О подписании Соглашения о взаимном признании результатов испытаний с целью утверждения типа, метрологической аттестации, поверки и калибровки средств измерений».

Согласно договору о ЕАЭС, являющемуся международным, а также Федеральному закону «О ратификации Соглашения об осуществлении транспортного (автомобильного) контроля на внешней границе Таможенного союза» от 04.03.2013 № 17-ФЗ, к перевозкам в пределах внутреннего рынка ЕАЭС не применяется «транспортный контроль», предусмотренный Постановлением Правительства РФ от 31.10.1998 № 1272 «О государственном контроле (надзоре) за осуществлением международных автомобильных перевозок», принятом в развитие Федерального закона от 24.07.1998 № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения».

В соответствии со ст. 30 Венской конвенции о праве международных договоров (заключена в Вене 23.05.1969) в отношении применения положений ЕСТР в странах ЕАЭС следует учитывать, что «если все участники предыдущего договора являются также участниками последующего договора, но действие предыдущего договора не прекращено или не приостановлено... предыдущий договор применяется только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора». То есть в рамках ЕАЭС есть все необходимые юридические положения для применения тахографов, отвечающих требованиям Технического регламента Таможенного союза, и в то же время нет никаких препятствий для применения тахографов, отвечающих требованиям ЕСТР. При этом существуют препятствия, связанные с перемещением через границу тахографов, оснащенных средствами криптографической защиты информации согласно Приказу Минтранса России от 13.02.2013 № 36.

С учетом изложенного необходимо отметить, что в требованиях к тахографу четко прослеживаются три направления предъявления требований:

- технические требования безопасности тахографа как компонента транспортного средства;
- требования к точности метрологических параметров;
- обеспечение достоверности используемых при контроле (надзоре) показаний тахографа.

В настоящее время появилась тенденция формирования некоего «экспертного мнения», пытающегося разделить эти требования на независимые направления. На самом деле есть единое устройство: «техническое средство контроля, обеспечивающее непрерывную, некорректируемую регистрацию информации о скорости и маршруте движения транспортных средств, о режиме труда и отдыха водителей транспортных средств – тахограф». Данное устройство, согласно законодательству РФ, должно проходить одну процедуру оценки соответствия. В сложившейся ситуации это две процедуры: обязательная сертификация и внесение в реестр средств измерения, предусматривающее испытания на неизменяемость метрологических параметров. Возможно, в ближайшее время мы получим все-таки одну процедуру оценки соответствия согласно ст. 10 ФЗ «Об обеспечении единства измерений» в случае, если тахограф будет отнесен к техническим системам и устройствам с измерительными функциями.

Статья 10. Технические системы и устройства с измерительными функциями

1. Обязательные требования к техническим системам и устройствам с измерительными функциями, а также формы оценки их соответствия указанным требованиям устанавливаются законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

2. Порядок отнесения технических средств к техническим системам и устройствам с измерительными функциями устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обеспечения единства измерений.

3. Обеспечение единства измерений при разработке, производстве и эксплуатации технических систем и устройств с измерительными функциями осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации об обеспечении единства измерений.

Итак, каким же обязательным требованиям в Российской Федерации должен сегодня соответствовать тахограф и как это подтверждается?

1. Тахограф должен соответствовать требованиям Технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» и пройти процедуру обязательной сертификации. Эти требования проистекают из



статьи 5 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», что подтверждается обязательным сертификатом.

Статья 5. Основные направления обеспечения безопасности дорожного движения

Обеспечение безопасности дорожного движения осуществляется посредством:

<...>

осуществления обязательной сертификации или декларирования соответствия транспортных средств, а также составных частей конструкций, предметов дополнительного оборудования, запасных частей и принадлежностей транспортных средств <...>.

Из данной статьи Федерального закона «О безопасности дорожного движения» однозначно следует, что тахограф как составная часть конструкции автомобиля находится в сфере технического регулирования и стандартизации, требования и процедуры которых, в свою очередь, регулируются федеральными законами от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

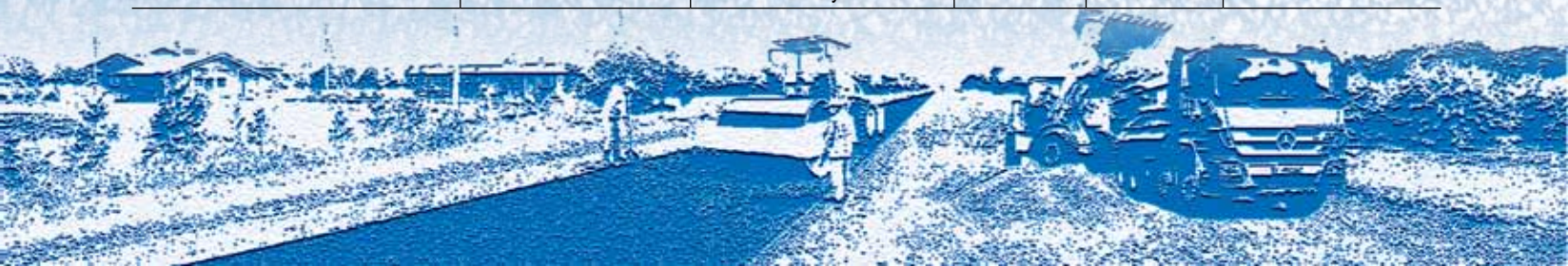
2. Тахограф должен быть внесен в реестр средств измерения и пройти обязательную процедуру поверки в аккредитованной метрологической службе.

Данные требования, установленные Федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», контролируются путем проведения федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения. Это влечет за собой необходимость соответствия тахографа требованиям Федерального

Таблица 1

Обязательные требования к тахографу

Документ, устанавливающий обязательные требования	Законодательная основа предъявления требований	Форма оценки соответствия	Подтверждающий документ	Маркировка	Официальный информационный ресурс
ТР ТС 018/2011. Технический регламент Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств», утв. решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877 (или Технический регламент «О безопасности колесных транспортных средств», утв. Постановлением Правительства РФ № 720 от 10.09.2009 для тахографов, выпущенных в обращение до 1 июля 2016 года)	Федеральные законы от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»; от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»	Обязательная сертификация (в отношении типа тахографа). Выполняется аккредитованным Росаккредитацией органом по сертификации	Сертификат соответствия	Знак свободного обращения на рынке (знак соответствия требованиям технического регламента)	Сайт Росаккредитации http://188.254.71.82/rss_rf_pub/
Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений»	Федеральные законы от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»; от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений»	Внесение в реестр средств измерения (в отношении типа тахографа). Осуществляется Росстандартом на основании испытаний, выполненных аккредитованными Росаккредитацией организациями	Свидетельство о внесении в реестр средств измерения	Знак утверждения типа	Сайт Росстандарта http://www.fundmetrology.ru/10_tipy_sii/11/7list.aspx
		Поверка тахографа (в отношении каждого экземпляра тахографа). Выполняется аккредитованной Росаккредитацией метрологической службой	Свидетельство о поверке или отметка в паспорте	Метрологическое клеймо (наклейка)	Сайт Росстандарта http://www.fundmetrology.ru/11_poverki/new/poverPoisk.aspx



закона от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений».

В отношении требования ФЗ «О безопасности дорожного движения» о некорректируемой регистрации показаний тахографа следует отметить, что данное требование является обязательным для всех средств измерения, применяемых в сфере государственного обеспечения единства измерений.

В подпункте 24 статьи 2 ФЗ «Об обеспечении единства измерений» устанавливается данное требование в отношении всех средств измерения:

«...технические требования к средствам измерений – требования, которые определяют особенности конструкции средств измерений (без ограничения их технического совершенствования) в целях сохранения их метрологических характеристик в процессе эксплуатации средств измерений, достижения достоверности результата измерений, предотвращения несанкционированных настройки и вмешательства, а также требования, обеспечивающие безопасность и электромагнитную совместимость средств измерений».

Испытания тахографов в части «некорректируемости» проводятся при внесении в реестр средств измерения. По результатам испытаний в описании типа средства измерения указывается уровень защиты от данных воздействий. Для обеспечения некорректируемости могут использоваться различные методы, предусмотренные законодательством Российской Федерации. При применении средств криптографической защиты информации (СКЗИ) должны применяться соответствующие документы ФСБ России. Согласно разъяснениям ФСБ России, СКЗИ в тахографе обеспечивают именно некорректируемость и не имеют иного назначения.

Таким образом, тахографы сегодня должны отвечать обязательным требованиям по двум направлениям: техническому регулированию и метрологии (табл. 1).

СИТУАЦИЯ НА РЫНКЕ

В настоящее время на рынке Российской Федерации присутствуют две группы тахографов, отвечающих требованиям законодательства Российской Федерации в сфере безопасности дорожного движения, технического регулирования и обеспечения единства средств измерения: с применением средств криптографической защиты информации, разработанных по ПКЗ-2005, и без их применения. И те и другие прошли процедуры обязательной сертификации, а также испытания в целях внесения в реестр средств измерения,

включая испытания на некорректируемость. При этом обе группы тахографов имеют высокий уровень защиты от изменений и обеспечивают:

- некорректируемость информации, регистрируемой тахографом, в том числе метрологически значимых параметров;
- непрерывную регистрацию маршрута движения за счет применения средств навигации;
- непрерывную регистрацию информации о скорости транспортных средств, режиме труда и отдыха водителей транспортных средств.

Никаких отличий с позиции выполнения обязательных требований, подтвержденных в рамках обязательных процедур оценки соответствия, указанные тахографы не имеют. Отличие состоит в конструкторской реализации технических требований к тахографам.

В тахографах, отвечающих требованиям Приказа Минтранса России от 13.02.2013 № 36, применяется навигационно-криптографический модуль (НКМ), являющийся частным конструкторским решением задачи обеспечения некорректируемости информации. Данное частное решение, предусматривающее конструктивное расположение навигационной платы в модуле СКЗИ, является запатентованной рядом авторов полезной моделью (патент № 119193).

Следует отметить еще ряд факторов, отличающих данные тахографы: стоимость, ремонтпригодность и надежность.

Тахографы без НКМ дешевле при изготовлении на 70 %. При этом срок эксплуатации их составляет 7 лет и более. Срок эксплуатации тахографов с НКМ – 3 года, после чего должна быть произведена замена НКМ, причем стоимость НКМ на рынке достигает более 14 тыс. рублей. Кроме того, еще добавляется цена работ по замене и активации НКМ (от 3 тыс. рублей), а также непроизводственные простои транспортных средств. Цена замены НКМ в итоге обходится владельцу транспортного средства от 17 тыс. рублей, при том что цена нового тахографа без НКМ – примерно 17 тыс. рублей.

Особо следует выделить вопрос легитимности применения тахографов при государственном контроле (надзоре). На сегодняшний день, как указано выше, все тахографы должны являться средствами измерения и проходить поверку в аккредитованных метрологических службах. Минтрансом России в Приказе от 13.02.2013 № 36 определена некоторая процедура с названием «калибровка» за рамками федеральных законов «Об обеспечении единства измерений» и «О техническом регулировании». Это создало ситуацию для ввода в обращение сотен тысяч тахографов, которые не могут применяться для реализации поставленных целей государственного контроля (надзора). И еще раз показало, что требования Приказа Минтранса находятся за рамками обязательных требований не только к самим тахо-



графам, но к процедурам их ввода в эксплуатацию и дальнейшего применения.

Сегодня имеет место ряд судебных процессов, связанных с требованием со стороны метрологического надзора демонтировать тахографы, отвечающие требованиям Приказа Минтранса России от 13.02.2013 № 36 по причине их несоответствия федеральному закону «Об обеспечении единства измерений». Очевидно, что при внедрении тахографов был совершен ряд ошибок, связанных с «перекосами» при разработке нормативной базы, ее недостаточностью, неудачными попытками распространить международные полномочия Минтранса России на внутреннюю ситуацию, нежеланием видеть очевидное, перетягиванием полномочий между ведомствами. Эти ошибки нанесли значительный ущерб перевозчикам, всем участникам дорожного движения

и государству в целом. Необходимо осознанно рассмотреть всю нормативную базу и заниматься реальными вопросами безопасности дорожного движения в рамках развития экономики Российской Федерации без создания технических и иных барьеров для российских перевозчиков в сравнении не только с европейскими перевозчиками, но и с перевозчиками стран ЕАЭС.

В таблице 2 отражены сферы применения различных тахографов с учетом их соответствия установленным требованиям и конструктивной реализации.






А. П. ПЕТРОВА, член совета гильдии логистических операторов
Московской торгово-промышленной палаты,
руководитель сектора применения тахографов.

В. С. ЯШИН, зам. генерального директора ЗАО «ЭТИМ»,

М. В. СУХОМЛИНОВ, руководитель ГК «Надежный контакт»

Таблица 2

Сферы применения тахографов

Обозначение тахографа	Требования		Средство измерения	Поверка/калибровка			Наличие СКЗИ по ПКЗ 2005	Разрешен или запрещен к применению на международных перевозках по ЕСТР	Разрешен или запрещен к применению на перевозках в странах ЕАЭС	Разрешен или запрещен к применению на перевозках по территории РФ
	ЕСТР	Технический регламент, процедура признания (для тахографов иностранного производства)		Внесен в реестр средств измерения	Поверен в установленном порядке	Откалиброван (настроен) мастерской РФ				
1 	Да	Да	Да	Да	Нет	Да	нет	Разрешен	Разрешен	Разрешен
2 	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	нет	Запрещен	Запрещен	Запрещен
3 	Нет	Да	Да	Да	Да	Нет	да	Запрещен	Запрещен	Разрешен
4 	Нет	Да	Да	Да	Да	Нет	нет	Запрещен	Разрешен	Разрешен
5 	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет	да	Запрещен	Запрещен	Запрещен

