УДК 342951
ББК 67.401.041

Doi 10.24411/2073-0454-2018-10051
© А.А. Фролов, 2018

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ОБЪЕКТАХ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

Антон Анатольевич Фролов, адъюнкт кафедры административного права, заместитель начальника Линейного Управления МВД России в аэропорту Домодедово
Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя (117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)
E-mail: oooshit@mail.ru
Научный руководитель: кандидат юридических наук, профессор **С.Н. Бочаров**

Аннотация. В обеспечении транспортной безопасности участвует широкий круг субъектов: органы исполнительной власти и организации. Они вступают в правоотношения друг с другом и с другими субъектами, в том числе с гражданами, находящимися на объектах транспорта. Правовая природа возникающих при этом отношений должна различаться в зависимости от ряда обстоятельств. Установление правовой природы возникающих в области обеспечения транспортной безопасности общественных отношений имеет важное значение для теории и практики правового регулирования. В зависимости от природы отношений, применяются соответствующие правовые средства. Наиболее спорными представляются отношения, возникающие в связи с реализацией своих функций подразделениями транспортной безопасности. Вместе с тем, в специальной литературе данные вопросы остаются без должной проработки.

В работе осуществлен анализ правового статуса участников рассматриваемых отношений и характер их полномочий и прав. Автор приходит к выводу о том, что подразделения транспортной безопасности и службы авиационной безопасности, не являющиеся органами власти, осуществляют правоохранительную деятельность и реализуют делегированные им путем аккредитации государственные полномочия.

Ключевые слова: транспорт, авиация, транспортная безопасность, правоохранительная деятельность, правовые отношения, аккредитация, аттестация.

TOWARDS THE ISSUE OF THE LEGAL NATURE OF THE RELATIONS ARISING IN CONNECTION WITH TRANSPORTATION SECURITY

Anton A. Frolov, the graduated in a military academy of department of administrative law, the deputy chief of the Linear Department of MIA of Russia at Domodedovo Airport
Moscow University of the Ministry of Internal affairs of Russia named after V.Ya. Kikot' (117437, Moscow, ul. Akademika Volgina, d. 12)
E-mail: oooshit@mail.ru
Research supervisor: candidate of legal sciences, professor **S.N. Bocharov**

Annotation. A wide range of subjects is involved in transportation security: executive authorities and legal entities. They enter into legal relations with each other and other subjects, including citizens on the transport facilities. The legal nature of the relations arising between the listed subjects should be differed depending on a number of circumstances. The establishment of the legal nature of the social relations arising in the transportation security sphere is important for the legal regulation theory and practice. Depending on the nature of the relations, the legal remedies available in the arsenal of the relevant branches of law are applied. The relations arising in connection with the implementation of their authorities by the transportation security units are the most controversial. Along with that, in specialized literature these issues remain without proper study.

The article analyzes the legal status of the participants of the relations under consideration and the nature of their powers and authorities. The author comes to the conclusion that the transportation security units and the aviation security services as the private individuals carry out law enforcement and implement the public authorities delegated to them by accreditation.

Keywords: transport, aviation, transportation security, law enforcement, legal relations, accreditation, certification.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Для цитирования: Фролов А.А. К вопросу о правовой природе полномочий по обеспечению транспортной безопасности на объектах воздушного транспорта. Вестник Московского университета МВД России. 2018;(6):249–252.

Транспортная безопасность, понимаемая в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЩ «О транспортной безопасности» (далее — Федеральный закон № 16-ФЗ) как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательств, обеспечивается разнообразными средствами, реализуемыми разнородными субъектами. В их числе как органы государственной власти, так и негосударственные организации. Федеральный закон возлагает обязанности по обеспечению транспортной безопасности на:

♦ федеральные органы исполнительной власти: МВД России; ФСБ России; Минтранс России; Ространснадзор; Росавиацию; Росжелдор; Росморречфлот; Росавтодор; Минэкономразвития России; Минстрой России, Минпросвещения России или Минобрнауки России[1];

♦ организации: субъекты транспортной инфраструктуры[2]; перевозчики; подразделения и силы обеспечения транспортной безопасности; специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности[3]; аттестующие организации[4].

Несколько иной круг субъектов обеспечивает авиационную безопасность в соответствии с гл. 12 Воздушного кодекса РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (далее — ВК РФ)[5]. В соответствии со ст. 83 ВК РФ авиационная безопасность обеспечивается службами авиационной безопасности, подразделениями ведомственной охраны Минтранса России и другими органами, уполномоченными федеральным законом органами, в том числе ВК РФ упоминает полицию. В соответствии с ч. 6 ст. 84 ВК РФ охрану аэропортов и объектов их инфраструктуры осуществляют подразделения ведомственной охраны Минтранса России и подразделения «федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, и нормативно-правовому регулированию в сфере вневедомственной охраны»[6]. Правила охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры устанавливают, что войска национальной гвардии охраняют границы территорий международных аэропортов. Однако, данная функция Росгвардии, вопреки требованию ч. 6 ст. 84 ВК РФ, предусмотрена не федеральным законом, а подзаконными актами. В ФЗ от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии» полномочия по охране границ аэропортов не установлены[7].

В литературе можно встретить утверждение о том, что, учитывая специфику деятельности по обеспечению транспортной безопасности, ее властный характер и публичность очевидны [3, с. 6].

Учитывая, что авиационная безопасность[8] принципиально не отличается от транспортной безопасности[9], можно утверждать, что субъекты, обеспечивающие авиационную безопасность на объектах воздушного транспорта, одновременно обеспечивают на тех же объектах и транспортную безопасность. В этой связи представляется целесообразным включить в ряд перечисленных в ч. 2 ст. 83 ВК РФ субъектов, обеспечивающих транспортную безопасность, ФСВНГ России или непосредственно войска национальной гвардии РФ. В таком случае требование о возложении функции федеральным законом будет соблюдено.

Применительно к теме настоящей статьи представляет интерес определение правовой природы отношений по обеспечению транспортной безопасности.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области транспортной безопасности можно охарактеризовать как управленческие. Так, МВД России и ФСБ России осуществляют согласование нормативных правовых актов[10], Ространснадзор осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности. При осуществлении такого рода полномочий возникают административно-правовые отношения.

К административно-правовым отношениям следует отнести и отношения, возникающие в ходе осуществления Росгвардией охраны границ территорий аэропортов. В данном случае мы имеем дело с власт-

---

[1] В ФЗ № 16-ФЗ указан федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий соответствующие функции в сфере образования. В современной системе федеральных органов исполнительной власти такого органа больше нет. Минпросвещения России уполномочено в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых и т.д., а Минобрнауки России — в сфере высшего образования.

[2] Юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств или использующие их на ином законном основании.

[3] Юридические лица, аккредитованные компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности в соответствии с Правилами аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утвержденными постановлением Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 289 // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1672.

[4] Юридические лица, аккредитованные компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 725 // СЗ РФ. 2014. № 32. Ст. 4498.

[5] СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

[6] В соответствии с Положением о Росгвардии, утвержденным Указом Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации», таким органом является Росгвардия // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5802.

[7] СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4159.

[8] В соответствии с ч. 1 ст. 83 ВК РФ под авиационной безопасностью понимается состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации.

[9] В соответствии с п. 10 ст. 1 ФЗ № 16-ФЗ под транспортной безопасностью понимается состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

[10] В соответствии с ч. 1 ст. 5 ФЗ № 16-ФЗ МВД России и ФСБ России согласуют утверждаемый Минтрансом России Порядок проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

ной правоприменительной деятельностью федерального органа исполнительной власти. Эта деятельность осуществляется по поручению Правительства РФ, в отличие от деятельности частных охранных организаций, осуществляемой на основе договора с собственником или владельцем охраняемого объекта [1, с. 62].

Несколько более сложный вопрос возникает при попытке дать характеристику отношениям, возникающим в процессе исполнения возложенных ФЗ № 16-ФЗ, ВК РФ и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами обязанностей подразделениями обеспечения транспортной безопасности, службами авиационной безопасности, специализированными организациями в области обеспечения транспортной безопасности и аттестующими организациями. Названные субъекты не являются органами исполнительной власти или иными государственными органами, не являются государственными учреждениями, созданными федеральными органами исполнительной власти.

Специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности приобретают свою специальную правосубъектность [2, с. 6–19] вследствие прохождения ими аккредитации (при условии наличия у них общей правосубъектности, приобретаемой вследствие их государственной регистрации). Аккредитация проводится в форме предоставления государственной услуги соответствующими федеральными агентствами[11] при условии, что заявитель является российским юридическим лицом, обеспечивает ограниченный доступ к сведениям о результатах проведенной оценки уязвимости объекта, имеет необходимые помещения, технические средства и вспомогательное оборудование, кадровый состав. Требования к кадровому составу установлены п.п. 1–7 и 9 ч. 1 ст. 10 ФЗ № 16-ФЗ. Эти требования распространяются на всех лиц, допускаемых к работам, непосредственно связанным с обеспечением транспортной безопасности. Они не должны иметь судимость, страдать психическими заболеваниями, алкоголизмом и т.д.

Аттестующие организации также приобретают специальную правосубъектность в результате аккредитации. В отличие от специализированных, аттестующие организации должны обеспечить наличие работников, обладающих уровнем квалификации, необходимым для проведения проверки в целях аттестации.

Подразделения обеспечения транспортной и службы авиационной безопасности являются юридическими лицами с особыми уставными задачами[12]. В силу содержащихся в п. 7.1 ст. 1 ФЗ № 16-ФЗ признаков, указанные подразделения также должны быть аккредитованы, из чего можно заключить, что их специальная правосубъектность возникает с момента их аккредитации. Аккредитацию осуществляют в соответствии с ч. 9 ст. 12.1 ФЗ № 16-ФЗ федеральные агентства (Росавиация, Росжелдор и др.). А их работники подлежат аттестации аттестующими организациями.

Особое положение занимает ведомственная охрана Минтранса России, Положение о которой утверждено Правительством РФ[13] в соответствии с ФЗ от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране»[14]. Ведомственная охрана создается уполномоченными федеральными государственными органами и организациями и представляет собой органы управления, силы и средства. Силами ведомственной охраны является федеральное государственное унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения.

Специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности осуществляют оценку уязвимости транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры. Возникающие в процессе проведения оценки отношения между специализированной организацией и субъектом транспортной инфраструктуры, по нашему мнению, не отличаются от любых других оценочных отношений между юридическими лицами. В этих отношениях отсутствует властность, односторонность волеизъявления. Отношения регулируются договорами. Акт оценки имеет силу экспертного заключения, является ис-

---

[11] Государственная услуга по аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта осуществляется Росавиацией в порядке, установленном Административным регламентом, утвержденным приказом Минтранса России от 9 июля 2012 г. № 214 // СПС «КонсультантПлюс».

[12] В соответствии со ст. 4 ФЗ от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» организации, на которые законодательством РФ возложены функции, связанные с использованием и применением служебного оружия, являются юридическими лицами с особыми уставными задачами // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681. Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2014 г. № 1209 утверждены Перечень специальных средств, видов, типов и моделей служебного огнестрельного оружия, патронов к нему, Нормы обеспечения ими работников подразделений транспортной безопасности и Правила приобретения, хранения, учета, ремонта, уничтожения специальных средств, используемых работниками подразделений транспортной безопасности // СЗ РФ. 2014. № 47. Ст. 6566.

[13] Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 743 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства транспорта РФ» // СЗ РФ. 2001. № 46. Ст. 4355.

[14] СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

точником доказательств. На основании данного акта осуществляется категорирование объекта (транспортного средства) и планирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности.

Аттестующая организация, в отличие от специализированной, устанавливает соответствие знаний, умений, навыков сил обеспечения транспортной безопасности, оценивает личностные качества, уровень физической подготовки. Однако оценка, которую дает аттестующая организация, сама по себе не становится правоудостоверяющим документом. На основании этой оценки субъект транспортной инфраструктуры принимает решение о допуске или о невозможности допуска сил обеспечения транспортной безопасности к выполнению работ. Можно сказать, что результатом аттестации является документ, на основании которого возникают, изменяются или прекращаются трудовые отношения с работником подразделения транспортной безопасности.

Что касается подразделений транспортной безопасности, служб авиационной безопасности и ведомственной охраны Минтранса России, то они осуществляют наблюдение за состоянием правопорядка на объектах транспорта и применяют меры принуждения, которыми их наделило государство федеральным законом. Несмотря на то, что их деятельность территориально базируется на объектах, принадлежащих юридическим лицам, она имеет очевидную публичную направленность, осуществляется в интересах всех граждан и организаций, оказывающихся в сфере транспорта в силу любых возможных обстоятельств (пассажиры, встречающие и провожающие, грузоотправители и получатели, работники организаций сферы обслуживания, жители и владельцы объектов, расположенных вдоль транспортных путей и т.д.).

Все это позволяет утверждать, что подразделения транспортной безопасности, службы авиационной безопасности и ведомственная охрана Минтранса осуществляют делегированные им государственные полномочия правоохранительного характера, в возникающих правовых отношениях они представляют властного субъекта, действуют односторонне, руководствуются нормами законодательства, а не договора. В случае нарушения прав гражданина или организации применяются правила об ответственности, аналогичные тем, которые применяются в случаях нарушения прав граждан или организаций сотрудниками полиции или других правоохранительных органов. Фактически здесь перечислены предложенные Ю.М. Козловым признаки административно-правовых отношений [4, с. 19–40].

Подводя итог проведенному исследованию, отметим следующее.

В правовые отношения по обеспечению транспортной безопасности вступают в качестве управомоченных или уполномоченных субъектов органы исполнительной власти, созданное органом исполнительной власти (Минтрансом России) государственное унитарное предприятие и негосударственные организации, имеющие статус юридического лица и нуждающиеся в дополнительном подтверждении их правосубъектности в форме государственной аккредитации.

Несмотря на то, что негосударственные субъекты действуют на основании государственной аккредитации, при решении ими своих уставных задач в области обеспечения транспортной безопасности возникают не только административно-правовые, но также трудовые, гражданско-правовые (договорные) и иные правовые отношения.

Общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением транспортной безопасности подразделениями транспортной безопасности и службами авиационной безопасности, имеют административно-правовую природу. В этих отношениях указанные субъекты реализуют предоставленные им федеральным законом властные государственные полномочия правоохранительного характера.

Литература

1. *Бочаров С.Н.* К вопросу о взаимодействии органов внутренних дел и частных охранных организаций // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 61–63.

2. *Долинская В.В.* Правовой статус и правосубъектность // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. С. 6–19.

3. *Зырянов С.М., Кузнецов В.И.* Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 5–12.

4. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М., 1976.

References

1. *Bocharov S.N.* K voprosu o vzaimodeystvii organov vnutrennikh del i chastnykh okhrannykh organizatsiy // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. 2012. № 12. S. 61–63.

2. *Dolinskaya V.V.* Pravovoy status i pravosubyektnost' // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2012. № 2. S. 6–19.

3. *Zyryanov S.M., Kuznetsov V.I.* Transportnaya bezopasnost' i sistema sub"yektov eye obespecheniya // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 12. S. 5–12.

4. *Kozlov Yu.M.* Administrativnyye pravootnosheniya. M., 1976.