

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 342.951:351.82

© Семенов Сергей Александрович,
начальник федерального бюджетного учреждения
«Служба морской безопасности»
Semenov@msecurity.ru

О понятии «силы обеспечения транспортной безопасности»

Аннотация. Одним из ключевых для Федерального закона «О транспортной безопасности» является понятие «силы обеспечения транспортной безопасности». Значимость указанного понятия заключается в том, что им очерчивается круг лиц, обеспечивающих защищенность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Однако системный анализ дефиниции позволяет говорить о том, что в настоящее время понятие «силы обеспечения транспортной безопасности» точности, недвусмысленности и определенности в регулирование правоотношений не вносит и не помогает раскрыть суть и смысл нормативных правовых актов в области обеспечения транспортной безопасности. Так, одни лексически одинаковые словосочетания, используемые в понятии, законом раскрываются по-разному, другие не соответствуют толкованию, предлагаемому самим законом. Законом не раскрывается состав сил обеспечения транспортной безопасности, не определяется правовой статус лиц, к ним относящимся, за исключением отдельных элементов правового статуса работников ведомственной охраны. Перечень категорий работников сил обеспечения транспортной безопасности можно определить только через анализ типовых дополнительных профессиональных программ в области их подготовки, что с правовой точки зрения выглядит неестественно. Требованиями по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта права и обязанности лиц, входящих в состав сил обеспечения транспортной безопасности, практически не раскрываются. В законе и требованиях по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта отсутствуют нормы, возлагающие или определяющие порядок возложения ответственности за их исполнение на лицо, ответственное за транспортную безопасность. Вместе с тем точное и недвусмысленное употребление юридических понятий играет важную роль и в недопущении деформации правовых норм. В статье предлагается критический анализ понятия «силы

обеспечения транспортной безопасности» и предложения по совершенствованию, включающие его новую дефиницию и понятие «лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры, на объекте транспортной инфраструктуры, транспортном средстве».

Ключевые слова: транспортная безопасность; силы обеспечения транспортной безопасности.

© **Sergey A. Semenov,**

head of the Federal Budget Institution “Marine Security Service”

About the concept of "transport security enforcement forces"

Abstract. One of the key concepts for the Federal Law “On Transport Security” is the concept of “transport security enforcement forces”. The significance of this concept lies in the fact that it outlines the circle of persons who ensure the protection of transport infrastructure facilities and vehicles from acts of unlawful interference. However, a systematic analysis of the definition has shown that at present the concept of “transport security enforcement forces” does not contribute accuracy, unambiguity and certainty in the regulation of legal relations and does not help to reveal the essence and meaning of regulatory legal acts in the field of transport security. Thus, some lexically identical phrases used in the concept are interpreted by the law in different ways, others do not correspond to the interpretation offered by the law itself. The law does not reveal the composition of the transport security enforcement forces, does not determine the legal status of people related to them, with the exception of certain elements of the legal status of employees of departmental security. The list of categories of employees of the transport security forces can only be determined through an analysis of typical additional professional programs in the field of their training, which looks unnatural from a legal point of view. The requirements for enforcing transport security by means of transport practically do not disclose the rights and obligations of people who are part of the transport security enforcement forces. The law and the requirements for enforcing transport security by means of transport do not contain norms imposing or determining the procedure for imposing responsibility for their implementation on the person responsible for transport security. At the same time, the precise and unambiguous use of legal concepts plays an important role in preventing the deformation of legal norms. The current paper has offered a critical analysis of the concept “transport security enforcement forces” and has given proposals for its improvement, including a new definition and a concept “a person responsible for enforcing transport

security in a transport infrastructure subject, at a transport infrastructure facility, a vehicle”.

Keywords: transport security; transport security enforcement force.

С момента вступления в законную силу Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в России проведена объемная работа по нормативному регулированию правоотношений в области обеспечения транспортной безопасности. В настоящее время, по мнению В. А. Шестака, транспортную безопасность уже можно рассматривать как сформировавшийся юридический институт [8, стр. 198]. Однако анализ административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с обеспечением транспортной безопасности, позволяет заключить, что «имеющееся множество административных нормативных правовых актов не всегда свидетельствует о должном регулировании деятельности по обеспечению транспортной безопасности, поскольку даже в настоящий период, когда уже принято довольно много необходимых документов, не всегда возможно точно установить компетенцию, функции и ответственность органов, подразделений, должностных лиц, задействованных в обеспечении безопасности на транспорте» [1, стр. 37].

Одной из причин сложившейся ситуации являются недостатки понятийного аппарата Федерального закона «О транспортной безопасности». Например, неоднократно критике подвергалось базовое для транспортной безопасности понятие «акт незаконного вмешательства» [2—5; 7, стр. 171].

Понятие «силы обеспечения транспортной безопасности» имеет не меньшее значение для регулирования правоотношений в области обеспечения транспортной безопасности, чем понятие «акт незаконного вмешательства». Именно этим понятием очерчивается круг субъектов, обеспечивающих защищенность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Однако данное понятие ранее критическому анализу не подвергалось.

Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ Федеральный закон «О транспортной безопасности» дополнен понятием «силы обеспечения транспортной безопасности». Силы обеспечения транспортной безопасности (далее — СОТБ) представляют собой лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры, на объекте транспортной инфраструктуры, транспортном средстве, включая персонал субъекта транспортной инфраструктуры или подразделения транспортной безопасности, непосредственно связанный с обеспечением транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств (п. 7.2 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»).

За прошедшее время указанное понятие стало неотъемлемой частью юридического института транспортной безопасности. Однако стоит признать, что в том виде, в котором приведено в Федеральном законе «О транспортной безопасности», оно точности, недвусмысленности и определенности в регулирование правоотношений в области обеспечения транспортной безопасности не вносит. Например, одни лексически одинаковые словосочетания, используемые в понятии, Законом раскрываются по-разному. Другие не соответствуют толкованию, предлагаемому самим Законом. В итоге даже при использовании подзаконных данному Закону нормативных правовых актов, регулирующих отдельные аспекты деятельности СОТБ, сложно прийти к однозначному толкованию понятия.

Начнем с того, что ключевой фразой в понятии «силы обеспечения транспортной безопасности» является фраза «лица, ответственные за обеспечение транспортной безопасности». При этом основные понятия Закона содержат как понятие «обеспечение транспортной безопасности» (п. 4 ст. 1), так и понятие «транспортная безопасность» (п. 10 ст. 1). Содержание указанных понятий различно. Под «обеспечением транспортной безопасности» Закон понимает реализацию определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства. А под «транспортной безопасностью» — состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Так за что из приведенных выше двух понятий отвечают лица, составляющие СОТБ? Подсказки, какое из них использовано для раскрытия термина «силы обеспечения транспортной безопасности», законодатель не оставил. А ведь использованный термин является, по сути, краеугольным камнем административно-правового статуса СОТБ, включая работников подразделений транспортной безопасности.

Попробуем разобраться, составив классификацию СОТБ и определив их основные права и обязанности. Но сначала завершим разбор дефиниции понятия.

Понятием определено, что «лица, ответственные за обеспечение транспортной безопасности», включают в том числе «персонал субъекта транспортной инфраструктуры или подразделения транспортной безопасности, непосредственно связанный с обеспечением транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств». При буквальном толковании напрашивается вывод о том, что если исключить из понятия вышеуказанный персонал, то СОТБ состоят из лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности, но при этом непосредственно не связанных с обеспечением транспортной

безопасности объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств. Но это оксюморон!

Чтобы понять, какой персонал субъекта транспортной инфраструктуры или подразделения транспортной безопасности имеется в виду, предположим, что речь идет о персонале (лицах), выполняющем *работы*, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности.

Часть 2 ст. 10 Федерального закона «О транспортной безопасности» устанавливает, что перечень работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, устанавливается Правительством РФ. Указанный перечень утвержден распоряжением Правительства РФ от 5 ноября 2009 г. № 1653-р и включает следующие работы:

1) аккредитация специализированных организаций в области транспортной безопасности (*прим. автора*: проводится компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности);

2) оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (*прим. автора*: проводится специализированными организациями в области обеспечения транспортной безопасности);

3) категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (*прим. автора*: осуществляется компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности);

4) осуществление контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности (*прим. автора*: осуществляется Ространснадзором);

5) разработка и реализация планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (*прим. автора*: разрабатываются субъектами транспортной инфраструктуры, реализация осуществляется субъектами транспортной инфраструктуры и (или) перевозчиками);

6) формирование и ведение информационных ресурсов единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности, в том числе автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах (*прим. автора*: создается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти);

7) аттестация сил обеспечения транспортной безопасности (*прим. автора*: проводится органами аттестации, могут привлекаться аттестующие организации);

8) сертификация технических средств обеспечения транспортной безопасности (*прим. автора*: осуществляют федеральные органы по сертификации).

Из вышеприведенного перечня только работы, указанные в п. 5, а именно разработка и реализация планов обеспечения транспортной

безопасности, относятся к компетенции субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков. При этом ни одну из перечисленных работ Федеральный закон «О транспортной безопасности» к компетенции СОТБ и подразделений транспортной безопасности не относит. Следовательно, лица субъектов транспортной инфраструктуры, допущенные к работам, непосредственно связанным с обеспечением транспортной безопасности, и в частности, к разработке и реализации планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, могут не являться ответственными за обеспечение транспортной безопасности. Опять получается бессмысленность! За что же тогда отвечают ответственные за обеспечение транспортной безопасности лица? Анализ данного перечня ясности не добавил. Наоборот, внес еще большую неопределенность.

Понятие «силы обеспечения транспортной безопасности» в состав «лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности», включает персонал подразделений транспортной безопасности. Однако ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности» обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагает только на субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчиков. Обеспечение транспортной безопасности к компетенции подразделений транспортной безопасности ч. 1 ст. 4 Закона не относит. Кроме того, особо обращаем на это внимание, защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства законом не признается работой, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности. То есть с точки зрения Закона деятельность подразделений транспортной безопасности непосредственно не связана с обеспечением транспортной безопасности (обеспечением состояния защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства)!

В общем, толкование понятия «силы обеспечения транспортной безопасности» с опорой только на Закон не позволяет понять, каков состав СОТБ и каковы их основные права и обязанности. Поищем ответ в подзаконных актах.

Требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта (на примере требований, утвержденных постановлениями Правительства РФ от 8 октября 2020 г. № 1637 и № 1638 и от 10 октября 2020 г. № 1651), предусмотренные ст. 8 Федерального закона «О транспортной безопасности», включают обязанность субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков назначить лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности в субъектах транспортной инфраструктуры, на объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства (далее — лицо, ответственное

за транспортную безопасность). Однако рассмотренные требования, несмотря на ожидания, связанные с использованием в Законе слова «ответственный» [6, стр. 327], права и обязанности лиц, ответственных за транспортную безопасность, практически не раскрывают.

Так к *правам* лиц, ответственных за транспортную безопасность, требования относят право принимать решение, на основании которого у субъекта транспортной инфраструктуры или перевозчика появляется обязанность прекратить посадку пассажиров, а также проведение погрузо-разгрузочных операций, и принять меры по эвакуации физических лиц, находящихся на транспортном средстве, за исключением СОТБ транспортных средств. А лица, ответственные за транспортную безопасность объектов транспортной инфраструктуры, не подлежащих категорированию, при уровне безопасности № 3 вправе принимать решение, на основании которого у субъектов транспортной инфраструктуры появляется обязанность прекратить функционирование объекта транспортной инфраструктуры и ограничить доступ к нему.

Причем Правилами взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве (утверждены постановлением Правительства РФ от 15 августа 2018 г. № 943) определено, что лицо, ответственное за транспортную безопасность, *вправе* принимать решение об эвакуации физических лиц с территории объектов транспортной инфраструктуры или ограничении доступа физических лиц к части (частям) объекта транспортной инфраструктуры силами обеспечения транспортной безопасности только по согласованию с территориальным органом ФСБ России и территориальным органом МВД России. Этими же правилами подтверждается *право* лица, ответственного за транспортную безопасность, принимать решение о прекращении перевозки или об изменении графика и маршрута движения транспортного средства при необходимости.

При осуществлении технологического взаимодействия объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства, совершающего международные рейсы, на лиц, ответственных за транспортную безопасность, возлагается реализация мер, установленных декларацией об охране, предусмотренной Международным кодексом по охране судов и портовых средств (Кодекс ОСПС) (приложение к резолюции № 2 Конференции Договаривающихся правительств Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года от 12 декабря 2002 г.).

Для лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности плавучих (подвижных) буровых установок (платформ), морских плавучих (передвижных) платформ, предусмотрена *обязанность* незамедлительно информировать морской спасательно-координационный центр о подготовке совершения или совершении акта незаконного вмешательства в деятельность установки.

К *функциям* лиц, ответственных за транспортную безопасность, отнесено заверение списков, по которым осуществляется допуск физических лиц на искусственные острова, установки и сооружения; получение списков физических лиц, следующих на транспортных средствах, для оформления пропусков для их допуска в зону транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры; получение судовых ролей для допуска на объектах транспортной инфраструктуры членов экипажа транспортного средства. Также лицо, ответственное за транспортную безопасность, является получателем тревожного сигнала (оповещения) с транспортного средства, осуществляющего перевозку.

Необходимо отметить, что ни Федеральный закон «О транспортной безопасности», ни подзаконные ему нормативные правовые акты не определяют порядок наделения правами и установления обязанностей лиц, ответственных за транспортную безопасность, и не содержат отсылок по этому поводу к иным нормативным правовым актам. Поэтому вышеприведенный перечень прав, обязанностей и функций лиц, ответственных за транспортную безопасность, осуществляющих свою деятельность на морском и внутреннем водном транспорте, основанный на анализе Федерального закона «О транспортной безопасности» и четырех постановлений Правительства РФ, является исчерпывающим. Прямо скажем, не густо. Полученный результат не дает ответ даже на вопрос, почему назначение лица, ответственного за транспортную безопасность, относится к первоочередным мероприятиям субъектов транспортной инфраструктуры по выполнению требований по обеспечению транспортной безопасности.

В транспортной отрасли сформировалось устойчивое мнение, что должность лица, ответственного за транспортную безопасность, «расстрельная», так как в случае неисполнения субъектом транспортной инфраструктуры или перевозчиком требований по обеспечению транспортной безопасности именно это лицо рискует быть привлеченным к административной или уголовной ответственности одним из первых. Так, может, основной задачей, которую решали законодатели, когда вводили термин «лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности», была персонификация ответственности за обеспечение транспортной безопасности, а основная функция лица, ответственного за транспортную безопасность, «принять на себя вину за ошибки, плохой ход дела и т.п.» [6, стр. 327]? Проще говоря, назначили «крайнего»?

При всей своей нелепости доля истины в этом предположении есть. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 273657-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности» особо указывает на то, что лица, ответственные за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры, на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, в соответствии со ст. 11.15.1 КоАП РФ и ст. 263.1 УК РФ несут административную и уголовную ответственность.

Однако при этом в Федеральном законе «О транспортной безопасности» и требованиях по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта отсутствуют нормы, возлагающие или определяющие порядок возложения ответственности за их исполнение на лицо, ответственное за транспортную безопасность.

Резюмируем. Федеральный закон «О транспортной безопасности» и подзаконные ему акты практически не наделяют лиц, ответственных за транспортную безопасность, правами и обязанностями, включая обязанность исполнения требований по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта. Последнее обстоятельство ставит под сомнение законность привлечения указанных лиц к административной ответственности, предусмотренной ст. 11.15.1 КоАП РФ, и к уголовной ответственности, предусмотренной ст. 263.1 УК РФ.

Полученный вывод указывает на существенные недостатки в Федеральном законе «О транспортной безопасности» и подзаконных ему нормативных правовых актах в части, касающейся административно-правового регулирования статуса лиц, ответственных за транспортную безопасность.

Толкуя требования по обеспечению транспортной безопасности морского и внутреннего водного транспорта системно, можно предположить, что лицо, ответственное за транспортную безопасность, является основным лицом в субъектах транспортной инфраструктуры и у перевозчика, на которое возлагается обязанность исполнения указанных требований. Сложившаяся в настоящее время в транспортной сфере практика отталкивается именно от такой позиции. В пользу данного подхода говорит и то обстоятельство, что требования к субъектам транспортной инфраструктуры и перевозчику о назначении лица, ответственного за транспортную безопасность, содержатся только в требованиях по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта. Иные нормативные правовые акты вопросы назначения лица, ответственного за транспортную безопасность, регулирования его правового статуса не затрагивают.

В свою очередь суды также считают роль лица, ответственного за транспортную безопасность, в исполнении требований по обеспечению

транспортной безопасности центральной. Судебная практика исходит из того, что ответственность субъектов транспортной инфраструктуры или перевозчика за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности наступает лишь в случае наличия вины лица, ответственного за транспортную безопасность.

Так, Конституционный Суд РФ подчеркивает, что «юридическое лицо лишь тогда подлежит привлечению к административной ответственности за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, совершенное умышленно, когда установлен умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, и этот вывод надлежащим образом мотивирован в постановлении по делу об административном правонарушении; в иных же случаях, когда умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, из обстоятельств дела не усматривается и при этом имелась возможность для соблюдения соответствующих требований, но юридическим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению, административная ответственность юридического лица может наступать только за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, совершенное по неосторожности» [Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П].

Международные акты, входящие в международные договоры РФ, регулируя схожие правоотношения, придерживаются более предметного подхода, чем Федеральный закон «О транспортной безопасности». Так Кодекс ОСПС дает следующие определения: «*лицо командного состава, ответственное за охрану судна*, означает лицо, подотчетное капитану, назначенное компанией для решения вопросов обеспечения охраны судна, включая выполнение плана охраны судна и связь с должностным лицом компании, ответственным за охрану и должностным лицом портового средства, ответственного за охрану», или «*должностное лицо компании, ответственное за охрану*, означает лицо, назначенное компанией для обеспечения проведения оценки охраны судов, выработки, представления на одобрение и последующего выполнения планов охраны судов и для связи с должностными лицами портовых средств, ответственными за охрану, и лицом командного состава, ответственным за охрану». При этом их обязанности дополнительно конкретизированы в соответствующих разделах Кодекса ОСПС.

В целях уточнения правового статуса лиц, ответственных за транспортную безопасность, устранения двусмысленности и установления определенности в требованиях по обеспечению транспортной

безопасности по видам транспорта ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» предлагается дополнить следующим пунктом: *«3.1) лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры, на объекте транспортной инфраструктуры, транспортном средстве, — лицо, назначенное субъектом транспортной инфраструктуры или перевозчиком, ответственным за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта в субъекте транспортной инфраструктуры, на объекте транспортной инфраструктуры, транспортном средстве;».*

Дополнение позволяет конкретизировать правовой статус лица, ответственного за транспортную безопасность. При этом оно не влечет необходимости внесения изменений и/или дополнений в требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, и соответствует реально существующей практике в этой области. Предлагаемое решение позволяет избежать необходимости толкования понятия с использованием иных основных понятий («обеспечение транспортной безопасности» и «транспортная безопасность») и способствует его однозначному пониманию. Вместе с тем правовой статус лиц, ответственных за транспортную безопасность, требует доработки в части, касающейся их прав, обязанностей и социальной защищенности при исполнении обязанностей.

Для определения состава СОТБ вновь обратимся к Пояснительной записке к проекту федерального закона № 273657-6. В ней указывается, что необходимость законодательного закрепления и раскрытия понятия «силы обеспечения транспортной безопасности» обусловлена вводимой обязательностью подготовки и аттестации СОТБ согласно вводимой статье 12.1 «Подготовка и аттестация сил обеспечения транспортной безопасности» Федерального закона «О транспортной безопасности».

Оказывается, понятие «силы обеспечения транспортной безопасности» было введено только для того, чтобы определить группы работников, подлежащих подготовке и аттестации СОТБ, а не для установления категорий работников, обладающих особой правосубъектностью в целях защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства и совершенствования их правового статуса. Возможно, именно с этим связана слабая проработанность прав и обязанностей СОТБ. Данное предположение имеет право на жизнь. Но тот факт, что полный состав СОТБ приходится выяснять через нормы Федерального закона «О транспортной безопасности», связанные с подготовкой и аттестацией СОТБ, точно связан с позицией законодателей о целях законодательного закрепления и раскрытия понятия «силы обеспечения транспортной безопасности».

Приложение к Правилам аттестации сил обеспечения транспортной безопасности (утверждены постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2015 г. № 172) содержит Перечень отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности, в отношении которых осуществляется проверка соответствия личностных (психофизиологических) качеств и уровня физической подготовки требованиям законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности (далее — Перечень отдельных категорий СОТБ), который включает:

1) работников субъектов транспортной инфраструктуры, подразделений транспортной безопасности, руководящих выполнением работы, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности на объекте (объектах) транспортной инфраструктуры или транспортном средстве (транспортных средствах);

2) работников подразделений транспортной безопасности, включенных в состав группы быстрого реагирования;

3) работников подразделений транспортной безопасности, осуществляющих досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности;

4) работников подразделений транспортной безопасности, осуществляющих наблюдение и (или) собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности;

5) работников субъектов транспортной инфраструктуры, подразделений транспортной безопасности, управляющих техническими средствами обеспечения транспортной безопасности.

Таким образом, перечень добавляет нам две категории, которые можно отнести к персоналу субъекта транспортной инфраструктуры, и пять — к персоналу подразделений транспортной безопасности, непосредственно связанному с обеспечением транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств. Эти же категории включены в Перечень отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу, проведению аттестации которых предшествует обработка персональных данных (утвержден приказом Минтранса России от 14 октября 2015 г. № 306).

Сразу возникает закономерный вопрос: относятся ли лица, указанные в п. 1 Перечня отдельных категорий СОТБ, к лицам, ответственным за транспортную безопасность? Единственным документом, позволяющим ответить на этот вопрос, является приказ Минтранса России от 29 декабря 2020 г. № 578 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности», согласно которому лица, ответственные за транспортную безопасность в субъекте транспортной инфраструктуры,

лица, ответственные за транспортную безопасность на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, и работники субъекта транспортной инфраструктуры, подразделений транспортной безопасности, руководящие работами, повышают квалификацию по различным программам.

Чтобы определить ключевые различия в функционале указанных категорий, сравним п. 6 типовых дополнительных программ, которые определяют, что должен уметь обучающийся по результатам освоения программ. В результате сравнения можно сделать вывод, что основная функция работников субъекта транспортной инфраструктуры, подразделений транспортной безопасности, руководящих работами, организаторская. В то время как у лиц, ответственных за транспортную безопасность, основная роль — функция контроля, которая дополняется навыками разработки внутренних организационно-распорядительных актов в области обеспечения транспортной безопасности и мероприятий по совершенствованию мер по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств с учетом угроз совершения актов незаконного вмешательства.

Приказ Минтранса России от 29 декабря 2020 г. № 578 позволяет выделить еще одну категорию лиц, входящих в состав СОТБ, — иные работники субъектов транспортной инфраструктуры, подразделений транспортной безопасности, выполняющие работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Типовая дополнительная профессиональная программа к навыкам таких работников относит умения взаимодействовать с работниками, непосредственно связанными с обеспечением транспортной безопасности, и информировать об обстановке на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах. Приведенные навыки, не позволяют понять, зачем введена эта категория. В иных нормативных правовых актах правовой статус работников указанной категории не раскрывается. На практике их функционал неоднороден и зависит от пожеланий конкретного субъекта транспортной инфраструктуры или перевозчика.

Необходимо отметить, что среди функций работников субъектов транспортной инфраструктуры, подразделений транспортной безопасности, руководящих работами, только одна может быть отнесена к компетенции субъекта транспортной инфраструктуры — организовывать разработку плана обеспечения транспортной безопасности, и при этом включена в перечень работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности. А у работников субъекта транспортной инфраструктуры, подразделений транспортной безопасности, управляющих техническими средствами обеспечения транспортной

безопасности, работников подразделений транспортной безопасности (п. 2—4) и иных работников в функционале работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, нет вообще.

На наш взгляд, во избежание путаницы словосочетание «непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности» целесообразно использовать только в отношении работ, включенных в перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 5 ноября 2009 г. № 1653-р, и в отношении лиц, выполняющих конкретно эти работы.

Для характеристики лиц, входящих в состав СОТБ, предлагается использовать понятие, раскрывающее термин «транспортная безопасность». Во-первых, «транспортная безопасность» является единственной целью деятельности СОТБ. Во-вторых, данное понятие охватывает как частный случай и выполнение работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности.

С учетом изложенного п. 7.2 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» предлагается изложить в следующей редакции: *«7.2) силы обеспечения транспортной безопасности — лица, ответственные за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры, на объекте транспортной инфраструктуры и транспортном средстве, персонал субъекта транспортной инфраструктуры или подразделения транспортной безопасности, непосредственно связанный с обеспечением защищенности объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств от актов незаконного вмешательства;»*.

Завершая анализ категорий работников субъектов транспортной инфраструктуры, входящих в состав СОТБ, хочется обратить внимание на то, что определение перечня категорий работников СОТБ и элементов их правового статуса, отталкиваясь от типовых дополнительных профессиональных программ в области их подготовки, выглядит с правой точки зрения неестественно. Наоборот, создание дополнительных профессиональных программ должно опираться на уже четко и нормативно определенные права и обязанности таких работников. Да, можно вспомнить, что пять категорий работников сил обеспечения транспортной безопасности определены постановлением правительства. Но указанные категории выделены только для целей подготовки и аттестации СОТБ в соответствии с ч. 4. ст. 12.1 Федерального закона «О транспортной безопасности», а не для правового регулирования их повседневной деятельности по защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Юридически более грамотным выглядит подход, в соответствии с которым, содержание дополнительных профессиональных программ

опирается на нормы Федерального закона «О транспортной безопасности» и правые акты Правительства РФ, устанавливающие категории СОТБ, их основные права и обязанности.

Для большей ясности административно-правового регулирования деятельности СОТБ предлагается п. 7.2 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» дополнить предложением: *«Перечень категорий сил обеспечения транспортной безопасности, их основные права и обязанности устанавливаются Правительством Российской Федерации, за исключением прав и обязанностей, установленных настоящим Федеральным законом».*

Оговорка во второй части предложения связана с тем, что права и обязанности отдельных категорий работников подразделений транспортной безопасности частично установлены Федеральным законом «О транспортной безопасности» или в соответствии с ним (см. ст. 12.2, 12.3 Закона).

Литература

1. Афанасьева, О. Р. Административно-правовое регулирование транспортной безопасности / О. Р. Афанасьева // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 1. — С. 31—38.
2. Дмитриев, С. А. К вопросу о понятии «акт незаконного вмешательства» в законодательстве о транспортной безопасности / С. А. Дмитриев // Транспортное право. — 2009. — № 1. — С. 23—26.
3. Корякин, В. М. Акт незаконного вмешательства в транспортную деятельность: вопросы юридической квалификации / В. М. Корякин // Право и государство: теория и практика. — 2019. — № 11 (179). — С. 17—19.
4. Кузнецов, М. П. Уголовная ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности / М. П. Кузнецов // Законность. — 2013. — № 4. — С. 33—38.
5. Семенов, С. А. К вопросу о защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства / С. А. Семенов // Транспортное право и безопасность. — 2021. — № 4 (40). — С. 190—207.
6. Словарь русского языка : Ок. 53000 слов / С. И. Ожегов ; под общей редакцией Л. И. Скворцова. — 24-е изд., испр. — Москва : Оникс; Мир и Образование, 2010.
7. Туранин, В. Ю. Юридическая терминология в современном российском законодательстве (теоретико-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. В. Туранин. — Белгород, 2017.
8. Шестак, В. А. Транспортная безопасность как юридический институт // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 1. — С. 196—200.

References

1. Afanas'yeva, O. R. Administrativno-pravovoye regulirovaniye transportnoy bezopasnosti [Administrative and legal regulation of transport security] / O. R. Afanas'yeva // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2020. — № 1. — S. 31—38.
2. Dmitriyev, S. A. K voprosu o ponyatii «akt nezakonnoogo vmeshatel'stva» v zakonodatel'stve o transportnoy bezopasnosti [To the question of the concept of "an act of unlawful interference" in the legislation on transport security] / S. A. Dmitriyev // Transportnoye pravo. — 2009. — № 1. — S. 23—26.

3. Koryakin, V. M. Akt nezakonnogo vmeshatel'stva v transportnuyu deyatel'nost': voprosy yuridicheskoy kvalifikatsii [The act of unlawful interference in transport activities: issues of legal qualification] / V. M. Koryakin // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2019. — № 11 (179). — S. 17–19.
4. Kuznetsov, M. P. Ugolovnaya otvetstvennost' za neispolneniye trebovaniy po obespecheniyu transportnoy bezopasnosti [Criminal liability for non-fulfillment of requirements for ensuring transport security] / M. P. Kuznetsov // Zakonnost'. — 2013. — № 4. — S. 33–38.
5. Semenov, S. A. K voprosu o zashchite ob'yektov transportnoy infrastruktury i transportnykh sredstv ot aktov nezakonnogo vmeshatel'stva [On the issue of protecting transport infrastructure facilities and vehicles from acts of unlawful interference] / S. A. Semenov // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2021. — № 4 (40). — S. 190–207.
6. Slovar' russkogo yazyka : Ok. 53000 slov [Dictionary of the Russian language: Ok. 53,000 words] / S. I. Ozhegov ; pod obshchey redaktsiyey L. I. Skvortsova. — 24-ye izd., ispr. — Moskva : Oniks; Mir i Obrazovaniye, 2010.
7. Turanin, V. YU. Yuridicheskaya terminologiya v sovremennom rossiyskom zakonodatel'stve (teoretiko-pravovoye issledovaniye) [Legal terminology in modern Russian legislation (theoretical and legal research)]: dis. ... d-ra yurid. nauk / YU. V. Turanin. — Belgorod, 2017.
8. Shestak, V. A. Transportnaya bezopasnost' kak yuridicheskiy institut [Transport security as a legal institution] // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2018. — № 1. — S. 196–200.