

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 342.951:351.82

© Семенов Сергей Александрович,
ФБУ «Служба морской безопасности»
Semenov@msecurity.ru

Транспортная безопасность и транспортные правоотношения

Аннотация. Общественные отношения в области обеспечения транспортной безопасности учеными рассматриваются как часть транспортных отношений. Вместе с тем изученные научные работы по этому вопросу не уделяют большого внимания аргументации такой точки зрения. В статье выделены основные признаки, позволяющие отнести общественные отношения в области транспортной безопасности к транспортным правоотношениям в целом и к транспортным правоотношениям административно-правового характера в частности. Например, по мнению автора, такими признаками являются возникновение общественных отношений, связанных с обеспечением транспортной безопасности, только в процессе и по поводу деятельности транспорта, их неоднородность. Общественные отношения административно-правового характера, связанные с обеспечением транспортной безопасности, обладают теми же признаками, что и транспортные отношения административно-правового характера. Для области обеспечения транспортной безопасности характерно и применение диспозитивного метода, который применяется в комплексе с императивным методом. Источником права в области обеспечения транспортной безопасности также выступают международные договоры РФ.

Ключевые слова: транспортная безопасность; транспортные правоотношения.

© Sergey A.I. Semenov,
FBE Russian Maritime Security Service

Transport security and transport legal relations

Abstract. Public relations in the field of transport security are considered by scientists as part of transport relations. At the same time, the studied research works on this issue do not pay much attention to the argumentation of this

point of view. The current paper has considered the main features that make it possible to attribute public relations in the field of transport security both to transport legal relations and to transport administrative-legal relations. For example, according to the author, such characteristics are the emergence of social relations related to transport security enforcement and their heterogeneity. Public relations of an administrative-legal nature related to transport security enforcement have the same traits as transport administrative-legal relations. The field of transport security enforcement is also characterized using the dispositive method, which is used together with the imperative method. International treaties of the Russian Federation also act as a source of law in the field of transport security enforcement.

Keywords: transport security; transport relations.

Видовым признаком понятия «транспортная безопасность», который выделяет его из родового понятия «безопасность», является «транспорт». Можно предположить, что общественные отношения по поводу обеспечения транспортной безопасности входят в систему транспортных отношений. Действительно, такая точка зрения в транспортном образовании является само собой разумеющейся [1]. Однако попробуем ее аргументировать и выделить основные критерии, которые бы ее подтвердили.

По мнению А. И. Землина, «система транспортных отношений имеет своей основой, равно как и первопричиной для возникновения иных отношений, отношения по перевозке» [1, стр. 13]. Перевозка является обязательным условием обеспечения торгового оборота и осуществляется на основании договора перевозки. «Под транспортными договорами следует понимать такие соглашения сторон, которые направлены на реализацию или обеспечение процесса доставки грузов, пассажиров и багажа в пункт назначения с помощью самоходных транспортных средств» [1, стр. 140].

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчиков. При этом субъектами транспортной инфраструктуры являются юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств или использующие их на ином законном основании (п. 9 ст. 1 Закона). Перевозчиками Закон определяет юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, принявших на себя обязанность доставить пассажира, вверенный им отправителем груз, багаж, грузобагаж из пункта отправления в пункт

назначения, а также выдать груз, багаж, грузобагаж управомоченному на его получение лицу (получателю) (п. 7 ст. 1 Закона).

Как и иные транспортные отношения, общественные отношения, связанные с обеспечением транспортной безопасности, возникают только в процессе и по поводу деятельности транспорта. При этом они вторичны по отношению к иным транспортным отношениям и являются следствием их возникновения. Сначала субъект транспортной инфраструктуры и перевозчик должны стать субъектами транспортных правоотношений, а объект транспортной инфраструктуры и транспортное средство приобрести в рамках транспортных правоотношений комплекс признаков, позволяющих отнести их к соответствующей категории, предусмотренной Федеральным законом «О транспортной безопасности».

Например, суда, используемые для санитарного, карантинного и другого контроля, прогулочные суда и спортивные парусные суда не рассматриваются Законом в качестве транспортных средств, хотя с точки зрения Кодекса торгового мореплавания РФ их деятельность относится к торговому мореплаванию. Это связано с тем, что согласно как Кодексу торгового мореплавания РФ (ст. 7), так и Кодексу внутреннего водного транспорта РФ (ст. 3), важным признаком прогулочных судов и спортивных парусных судов является их использование (эксплуатация) в некоммерческих целях. Естественно, что и суда, используемые для санитарного, карантинного и другого контроля, эксплуатируются в некоммерческих целях. А транспортные договоры — это коммерческие договоры.

На первый взгляд, общественные отношения по поводу обеспечения транспортной безопасности однородны. Однако в зависимости от вида транспорта основаниями для их возникновения выступают транспортные отношения, регулируемые разными правовыми нормами. Содержание указанных норм может существенно отличаться от вида транспорта, объекта транспортной инфраструктуры, транспортного средства, правового статуса субъектов транспортных правоотношений.

Федеральный закон «О транспортной безопасности», определяя единые правила по обеспечению транспортной безопасности различных видов транспорта как единой транспортной системы страны, учитывает имеющееся разнообразие транспортных отношений и устанавливает требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта (ст. 8).

Содержание транспортных отношений позволяет выделить среди них транспортные правоотношения административно-правового характера. «Для этого вида транспортных правоотношений характерно следующее: во-первых, они возникают в процессе государственного управления транспортом; во-вторых, имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления в области транспорта; в-третьих, это отношения власти-подчинения, которым присуще юридическое

неравенство сторон» [1, стр. 62]. «Содержание административно-правовых транспортных отношений составляют права и обязанности их субъектов, запреты и ограничения в связи с их реализацией» [1, стр. 62].

Правоотношения в области обеспечения транспортной безопасности в полной мере соответствуют вышеуказанным характеристикам.

Регулирование правоотношений в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется по инициативе государства, путем проявления его нормотворческой власти и на основании и путем принятия специального закона — Федерального закона «О транспортной безопасности», входящего в состав транспортного законодательства, и подзаконных ему актов Правительства РФ.

Государственное управление в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется через деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти. Среди них Федеральным законом «О транспортной безопасности» в первую очередь выделяются компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности, которыми являются федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством РФ осуществлять функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности. К ним относятся подведомственные Минтрансу России федеральные агентства по видам транспорта. В частности, к их компетенции относятся аккредитация аттестующих и специализированных в области обеспечения транспортной безопасности организаций и подразделений транспортной безопасности; утверждение проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры; категорирование объектов транспортной инфраструктуры.

Право возложения полномочий по федеральному государственному контролю (надзору) в области транспортной безопасности Федеральным законом «О транспортной безопасности» предоставлено Правительству РФ. В соответствии с п. 3 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности (утверждено постановлением Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1051) федеральный надзор осуществляет Ространснадзор.

Кроме того Федеральный закон «О транспортной безопасности» наделяет компетенцией федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции: по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта (Минтранс России); в области обеспечения безопасности (ФСБ России); по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел (МВД России). К полномочиям Минтранса России относятся представление порядков (правил) в области обеспечения транспортной безопасности в Правительство РФ либо самостоятельное их установление. ФСБ России и МВД России участвуют в их согласовании.

Права и обязанности субъектов правоотношений в области обеспечения транспортной безопасности, запреты и ограничения, с ним связанные, устанавливаются Федеральным законом «О транспортной безопасности», Правительством РФ и Минтрансом России. Например, ст. 10 Закона определяет ограничения при выполнении работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности. Статья 12.3 определяет права подразделений транспортной безопасности на приобретение, хранение и применение специальных средств, а также электрошоковых устройств и искровых разрядников, служебного огнестрельного оружия и боевого ручного стрелкового оружия. Также указанная статья наделяет работников подразделений транспортной безопасности правами на ношение, хранение и применение перечисленных специальных средств и оружия, а также физической силы. Глава X Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности (утверждены приказом Минтранса России от 23 июля 2015 г. № 227) на основании ч. 14 ст. 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности» устанавливает перечни оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлен запрет или ограничение на перемещения в зону транспортной безопасности или ее часть.

Права и обязанности субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков в области обеспечения транспортной безопасности установлены ст. 12 Закона. При этом к их правам относятся только право в установленном порядке получать от уполномоченных федеральных органов исполнительной власти информацию по вопросам обеспечения транспортной безопасности и право вносить в Минтранс России, ФСБ России и МВД России предложения по обеспечению транспортной безопасности. Все остальное содержание указанной статьи — обязанности субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков. А ч. 3 ст. 12 определяет ответственность субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков за неисполнение требований в области обеспечения транспортной безопасности в соответствии с законодательством РФ.

Кодексом РФ об административных правонарушениях в ст. 11.15.1 и 11.15.2 установлена административная ответственность за нарушение требований в области транспортной безопасности и установленных в области обеспечения транспортной безопасности порядков и правил.

Как видим, для правоотношений в области обеспечения транспортной безопасности характерно юридическое неравенство сторон.

Для регулирования общественных отношений, возникающих в процессе и по поводу деятельности различных видов транспорта как единой транспортной системы страны, образующих его предмет, применяются императивный и диспозитивный методы правового регулирования,

характерные для публичных и частных отраслей российского права [1, стр. 27].

Метод властных полномочий затронут выше. Но для области обеспечения транспортной безопасности характерно и применение диспозитивного метода, который применяется в комплексе с императивным методом, но при этом отдельно от него. Метод равенства сторон является основным методом правового регулирования транспортных договорных правоотношений.

В частности, Федеральный закон «О транспортной безопасности» определяет договорную основу отношений между субъектами транспортной инфраструктуры и подразделениями транспортной безопасности по поводу защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства; проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами РФ; обработки персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу; проверки соответствия знаний, умений, навыков сил обеспечения транспортной безопасности, личностных (психофизиологических) качеств, уровня физической подготовки отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности требованиям законодательства РФ о транспортной безопасности.

Примером императивного государственного воздействия на договорные отношения по поводу перевозки является ч. 12 ст. 12.3 Закона, которая основанием для расторжения договора перевозки в одностороннем порядке определяет отказ пассажира от досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности.

Транспортная безопасность обладает еще одной важной чертой, свойственной транспортным правоотношениям, — источником права в нем наравне с иными выступают международные договоры РФ. При этом Федеральный закон «О транспортной безопасности» в отношении объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, являющихся объектами правоотношений, регулируемых такими договорами, определены особенности нормативно-правового регулирования обеспечения транспортной безопасности, не распространяющиеся на иные объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства. Например, в части, касающейся морского транспорта, в Федеральном законе «О транспортной безопасности» имеются следующие особенности. Частью 1 ст. 5 предусмотрено проведение оценки уязвимости только судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и

требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами РФ. Оценка уязвимости иных транспортных средств Законом, за исключением судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, не предусмотрена.

В соответствии с ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О транспортной безопасности» оценка уязвимости судна, в отношении которого применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами РФ, является оценкой охраны судна, осуществляющего международные рейсы, предусмотренной международными договорами РФ. Оценка уязвимости морского терминала и акватории морского порта включает в себя оценку охраны соответствующего портового средства (ч. 6 ст. 5). Оценки уязвимости проводятся с учетом требований, установленных международными договорами РФ и Федеральным законом «О транспортной безопасности», а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ.

На основании результатов проведенной оценки уязвимости субъекты транспортной инфраструктуры разрабатывают планы обеспечения транспортной безопасности судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами РФ. Для обеспечения транспортной безопасности иных транспортных средств, за исключением судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, планы обеспечения транспортной безопасности не разрабатываются.

Статьей 9 Федерального закона «О транспортной безопасности» предусмотрено, что план обеспечения транспортной безопасности судна, в отношении которого применяются правила торгового мореплавания и требования, установленные международными договорами РФ, является планом охраны судна, осуществляющего международные рейсы, предусмотренным международными договорами РФ. Планы обеспечения транспортной безопасности морского терминала; акватории морского порта; расположенных во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе РФ искусственного острова, установки, сооружения, отнесенных к портовым средствам, являются планами охраны соответствующего портового средства. Указанные планы разрабатываются с учетом требований, установленных международными договорами РФ, Федеральным законом «О транспортной безопасности», а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ.

Наличие среди правовых источников международных договоров РФ соответствует принципу обеспечения транспортной безопасности «интеграция в международные системы безопасности» и создает условия

для регулирования ими и иных общественных отношений в данной сфере. Например, в областях противодействия морскому пиратству и морской кибербезопасности.

Литература

1. Транспортное право. Общая часть : учебник / ответственные редакторы Н. А. Духно, А. И. Землин. – Москва : Юридический институт МИИТа, 2017.

References

1. Transportnoye pravo. Obshchaya chast' : uchebnik [Transport law. General part: textbook] / otvetstvennyye redaktory N. A. Dukhno, A. I. Zemlin. – Moskva : Yuridicheskiy institut MIITa, 2017.