



Федеральное агентство морского и речного транспорта
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
МОРСКОГО И РЕЧНОГО ФЛОТА
имени адмирала С. О. МАКАРОВА**

С. А. Семенов

**ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ КАК СУБЪЕКТ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Монография

Санкт-Петербург
Издательство ГУМРФ имени адмирала С. О. Макарова
2023

УДК 342.951

ББК 67.401

С30

Рецензенты:

Козбаненко В. А., д-р юрид. наук, проф.,
действ. государств. советник РФ 2-го класса

Нестеров Е. А., директор юрид. ин-та, канд. юрид. наук
ФГАОУ ВО «Российский университет транспорта» (МИИТ)

С30 Семенов, С. А.

Подразделения транспортной безопасности как субъект административного права : монография / С. А. Семенов. — СПб. : Изд-во ГУМРФ им. адм. С. О. Макарова, 2023. — 164 с.

ISBN 978-5-9509-0569-8

Изложены результаты многолетнего исследования роли и места подразделений транспортной безопасности в административно-правовых отношениях. Рассмотрены теоретико-методологические основы деятельности подразделений транспортной безопасности и их область компетенции. Определено место подразделений транспортной безопасности в системе субъектов обеспечения транспортной безопасности и особенности их правосубъектности. Выделены отдельные проблемные вопросы нормативного правового регулирования деятельности подразделений транспортной безопасности на водном транспорте и предложены пути их решения.

Предназначено для специалистов в сфере транспортной безопасности, преподавателей и аспирантов транспортных высших учебных заведений.

УДК 342.951

ББК 67.401

ISBN 978-5-9509-0569-8

© ФГБОУ ВО «ГУМРФ имени адмирала
С. О. Макарова», 2023

© Семенов С. А., 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список используемых сокращений	5
Предисловие	6
Введение	7
ГЛАВА 1. Сущность транспортной безопасности как административно-правовой категории.....	9
1.1. Базовые правовые категории транспортной безопасности	9
1.2. Транспортная безопасность в административном праве и законодательстве	9
1.3. Теоретико-методологические основы деятельности подразделений транспортной безопасности.....	24
1.4. Незаконное вмешательство в деятельность транспорта как административно-правовое явление	50
ГЛАВА 2. Система субъектов обеспечения транспортной безопасности.....	70
2.1. Субъекты обеспечения транспортной безопасности и их правовой статус	70
2.2. Особенности правосубъектности подразделений транспортной безопасности	91
2.3. Особенности правосубъектности работников подразделений транспортной безопасности.....	100
ГЛАВА 3. Совершенствование административно-правового регулирования деятельности подразделений транспортной безопасности на водном транспорте	121
3.1. Коллизии административно-правового регулирования защиты судоходных гидротехнических сооружений и их решение.....	121

3.2. Совершенствование административно-правового регулирования защиты акваторий морских портов	125
3.3. Проблемы административно-правового регулирования защиты искусственных островов, установок и сооружений, расположенных в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации и их решение	140
3.4. Правовые основы защиты морских судов под Государственным флагом Российской Федерации от пиратства	147
Заключение	158
Библиографический список	161

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АНВ	— акт незаконного вмешательства
ЕГИС ОТБ	— Единая государственная информационная система обеспечения транспортной безопасности
ЗТБ	— зона транспортной безопасности
ИКАО	— Международная организация гражданской авиации
ИМО	— Международная морская организация
КБМ ИМО	— Комитет по безопасности на море Международной морской организации
ПП	— постановление правительства
КИИ	— критическая информационная инфраструктура
КПП	— контрольно-пропускной пункт
КоАП	— Кодекс об административных правонарушениях
КТМ РФ	— Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации
МК ОСПС	— Международный кодекс по охране судов и портовых средств
ОТИ	— объект транспортной инфраструктуры
ПТБ	— подразделение транспортной безопасности
СГТС	— судходное гидротехническое сооружение
СОТБ	— силы обеспечения транспортной безопасности
СТИ	— субъект транспортной инфраструктуры
ТС	— транспортное средство
ФОИВ	— федеральные органы исполнительной власти
ЧМОК	— частная морская охранная компания
ЧНПВО	— частный наемный персонал вооруженной охраны

ПРЕДИСЛОВИЕ

Законодательно нормативная правовая база в области транспортной безопасности появилась в Российской Федерации в 2007 г. Несмотря на пятнадцатилетний период становления и совершенствования системное научное обеспечение его развития так и не было создано. Изучение административно-правового регулирования транспортной безопасности не популярно у исследователей, включая работников транспортной отрасли и аспирантов транспортных университетов. Так, Фонд диссертаций Российской государственной библиотеки в настоящее время имеет лишь три диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 «Административное право, административный процесс», из которых одна уже утратила актуальность, а в двух других рассмотрены проблемы с позиций участия органов МВД в обеспечении транспортной безопасности [4], [8], [30].

В предлагаемой работе представлены результаты впервые проведенного системного и комплексного анализа роли и места центрального субъекта обеспечения транспортной безопасности: подразделений транспортной безопасности, в административном праве. Изложенные в работе идеи, подходы к решению проблемных вопросов и предложения имеют потенциал для использования в нормотворческой деятельности. Выводы и предложения, изложенные в монографии, будут полезны специалистам транспортной отрасли, работающим в области транспортной безопасности, преподавателям и аспирантам транспортных вузов.

Автор выражает благодарность за помощь в работе над монографией д-ру юрид. наук, проф., действительному государственному советнику РФ 2-го класса Виктору Анатольевичу Козбаненко.

ВВЕДЕНИЕ

Для функционирования и эффективного развития транспорта ключевое значение имеет безопасность, обеспечивающая пространственную связанность России, является важным фактором для развития экономики и социальной сферы страны и ее участия в мировых хозяйственных процессах. Серьезную угрозу транспорту представляет незаконное вмешательство в его деятельность и особенно террористические акты. К сожалению, все виды транспорта России являются объектами террористических атак. Незаконное вмешательство не только влечет за собой человеческие жертвы, экономический и материальный ущерб, логистические проблемы, но и снижает доверие граждан и бизнеса к власти и пострадавшим видам транспорта, что негативно сказывается на социально-экономическом развитии страны в целом.

С момента вступления в законную силу Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в России проведена большая работа по правовому регулированию области обеспечения транспортной безопасности, разработан и утвержден большой блок подзаконных актов. Сегодня меры по обеспечению транспортной безопасности являются важной составляющей обеспечения безопасности как в ходе повседневной коммерческой деятельности транспорта, так и во время проведения в России важных общественно-политических мероприятий, включая международные. Вместе с тем становление юридического института транспортной безопасности не завершено, нормативное регулирование обеспечения транспортной безопасности остается предметом вполне заслуженной критики.

Одним из актуальных вопросов, имеющим как теоретическое, так и практическое значение, является совершенствование административно-правового регулирования деятельности подразделений транспортной безопасности. Его значение определяется целевой ролью подразделений транспортной безопасности — защитой транспорта от незаконного вмешательства.

Опыт практической реализации требований по обеспечению транспортной безопасности, предусмотренных Федеральным законом

«О транспортной безопасности», позволяет сделать вывод о том, что возлагаемые на подразделения транспортной безопасности обязанности не всегда подкреплены необходимыми правами, а предоставленные права иногда невозможно применить без нарушения требований некоторых законов.

Существующие проблемы административно-правового регулирования деятельности подразделений транспортной безопасности оказывают негативное влияние на безопасность транспорта, не только снижая защищенность от террористических актов, но и вызывая избирательное реагирование на незаконное вмешательство. Однако до настоящего времени административно-правое регулирование деятельности подразделений транспортной безопасности не являлось объектом научных исследований. Основной задачей настоящей работы является создание основы для научно обоснованного совершенствования нормотворчества в сфере обеспечения транспортной безопасности.

Глава 1. СУЩНОСТЬ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ

1.1. Базовые правовые категории транспортной безопасности

В юридической науке категориями называют абстракции, отражающие суть многоплановых правовых явлений и процессов. Правовые категории используются для того, чтобы выразить истинное знание о правовой сфере общественной жизни. Они выступают как инструмент научного мышления и служат для отражения объективной сути правовых явлений.

Законодательная форма правовой категории — это правовое признание наличия того или иного объекта или явления в праве и особой значимости в системе объектов правовых отношений. Также это особый методологический прием, позволяющий рассмотреть суть конкретного явления правовой действительности во всем его многообразии, комплексно исследовать и анализировать его роль и значение в правовом пространстве в целом или ограниченном рамками определенной отрасли права [1].

Для транспортной безопасности как административно-правовой категории в качестве базовых понятий выступают «безопасность» и «транспорт». При этом она находится в логическом ряду родового понятия «безопасность» и обладает следующими двумя аспектами [33]:

- безопасность характеризуется состоянием, при котором отсутствует любая опасность;
- безопасность равноценна состоянию защищенности.

В связи с этим исследовательский интерес представляют роль и значение транспортной безопасности с точки зрения основных правовых актов России в области безопасности и транспорта.

1.2. Транспортная безопасность в административном праве и законодательстве

Юридическая наука в процессе изучения государственно-правовой действительности (сущего) и идеальных представлений о ней (должного)

отражает смысл, сущность, признаки и содержание конкретных правовых категорий в соответствующих им правовых понятиях [6]. Исходя из этого рассмотрение «транспортной безопасности» как основного понятия Федерального закона «О транспортной безопасности» и других его понятий является важной задачей для определения сути административно-правовой категории «транспортная безопасность».

Правовую основу обеспечения транспортной безопасности образует Федеральный закон «О транспортной безопасности», на котором базируется вся система подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в этой области. Из названия этого закона ясно, что такие общественные отношения относятся к **сфере безопасности на транспорте**.

Транспортная безопасность и безопасность

Как отмечалось ранее, понятие «безопасность» является родовым по отношению к понятию «транспортная безопасность». Ст. 71 Конституции РФ относит *безопасность* к ведению Российской Федерации. Статья 1 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» предметом регулирования закона обозначает определение основных принципов и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ. Законом не поименована транспортная безопасность, а перечень видов безопасности не является конечным и ограничивается только действующим в настоящее время законодательством РФ.

По мнению И. Б. Кардашевой, такой подход ведет «к неограниченному расширению сферы национальной безопасности путем указания многочисленных видов безопасности, которые, по существу, стирают границы между государственным управлением и обеспечением национальной безопасности. Создается негативная тенденция включать в понятие национальной безопасности всю проблематику деятельности современного общества, в результате чего появляются многочисленные виды национальной безопасности. Исправить эту ситуацию можно с помощью законодательного определения видов национальной безопасности [11]. Но пока этого не произошло, необходимо определиться, включают ли иные виды безопасности транспортную безопасность. Так, Федеральный закон «О безопасности» единственным критерием отнесения к иным видам безопасности определяет предусмотренность вида безопасности законодательством РФ.

В данном случае транспортная безопасность предусмотрена Федеральным законом «О транспортной безопасности». Следовательно, транспортную безопасность можно рассматривать как один из видов безопасности, регулируемых Федеральным законом «О безопасности».

В Российской Федерации активно используется понятие «национальная безопасность», для которого, исходя из его конструкции, понятие «безопасность» также является родовым. Рассмотрим, как соотносятся понятия «национальная безопасность» и «транспортная безопасность».

Ст. 1 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» отождествляет понятия «безопасность» и «национальная безопасность». Однако не все согласны с таким подходом. В частности, И. Б. Кардашева считает методологически неверным «отождествление понятий «безопасность» и «национальная безопасность» в указанной статье рассматриваемого закона. По ее мнению, национальную безопасность следует рассматривать исходя из общего социального явления безопасности в соответствии с тремя областями развития окружающего мира: неживой природой, живой природой и человеческим обществом». В зависимости от объектов безопасность жизнедеятельности можно дифференцировать следующим образом: безопасность существования человека, безопасность окружающей среды и национальная безопасность. Разумеется, все эти три вида безопасности взаимосвязаны и взаимозависимы, поскольку в них основным элементом является человек [11].

Вопрос отождествления понятий «безопасность» и «национальная безопасность» является в научной среде дискуссионным. Поэтому рассматривая транспортную безопасность как часть национальной безопасности, методологически неверно опираться только на толкование ст. 1 Федерального закона «О безопасности». Следует обратиться к специализированным в области национальной безопасности правовым актам. Ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О безопасности» определяет центральную роль стратегии национальной безопасности РФ в государственной политике в области обеспечения безопасности, реализуемой федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» свидетельствует о том, что нормативные правовые основы обеспечения национальной безопасности РФ определяет ч. 3 ст. 18 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации — базовый документ стратегического планирования, определяющий национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной

политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития РФ на долгосрочную перспективу.

Действовавшая до июля 2021 г. Стратегия национальной безопасности рассматривала транспортную безопасность как часть национальной безопасности Российской Федерации (п. 6). Д. А. Трофимов относит определение перечня видов безопасности, которые включает национальная безопасность, к достоинствам данного документа, позволившим частично решить проблемные вопросы, ранее активно обсуждавшиеся в научной среде [31].

Новая «Стратегия национальной безопасности» была утверждена 02.07.2021 г. Указом Президента РФ № 400. В этом документе из понятия «национальная безопасность» был исключен перечень всех видов безопасности, включая транспортную безопасность. В связи с этим ранее проведенные исследования о месте транспортной безопасности в системе национальной безопасности частично потеряли актуальность.

Национальная безопасность, в соответствии с п. 27 «Стратегии национальной безопасности», обеспечивается путем достижения целей и решения задач, предусмотренных в рамках стратегических национальных приоритетов. Транспорт и его транспортная безопасность к стратегическим национальным приоритетам не относятся (п. 26 Стратегии национальной безопасности). Вместе с тем одним из таких приоритетов является государственная и общественная безопасность, достижение целей обеспечения которой осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на решение, в частности, задачи повышения уровня антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры (пп. 6 п. 47 данного документа).

Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» установление обязательных для выполнения требования к антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств исключает из предмета своего регулирования (п. 4, ч. 2, ст. 5]). Указанные требования устанавливаются в соответствии со ст. 8 ФЗ-16. Следовательно, антитеррористическая защищенность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств обеспечивается в рамках транспортной безопасности. Однако необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с ФЗ-16 понятие «объект транспортной инфраструктуры» не включает в себя транспортные средства.

Ю. В. Андрианов и В. В. Комаров провели исследование категориально-понятийного аппарата в части, касающейся объектов транспортной инфраструктуры. Ими была составлена «Система определений объектов

транспортной инфраструктуры в кодексах, уставах и других нормативных правовых актах», а также выделены определения объектов транспортной инфраструктуры в действующем законодательстве, регулирующем различные вопросы транспортной деятельности. В результате было установлено, что суда, используемые для торгового мореплавания, и транспортные средства всех иных видов транспорта к объектам транспортной инфраструктуры не относятся [2]. Только Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» относит к объектам инфраструктуры морского порта ледоколы, буксиры и суда портового флота. Основанием для этого является их функциональная роль для обеспечения деятельности морского порта, а не для перевозки физических лиц, грузов, багажа, ручной клади, личных вещей, животных или оборудования.

Таким образом, исключение, содержащееся в Федеральном законе «О морских портах в Российской Федерации», лишь подтверждает общее правило — транспортные средства не входят в понятие «объект транспортной инфраструктуры», образуя отдельную категорию с четко выраженными критериями. По неясной причине Совет Безопасности Российской Федерации в 2021 г. счел задачу повышения уровня антитеррористической защищенности транспортных средств неактуальной для обеспечения государственной и общественной безопасности несмотря на то, что общемировая и отечественная статистика свидетельствует о том, что транспортные средства зачастую становятся объектами преступных посягательств, связанных с терроризмом. Кроме того, Совет Безопасности Российской Федерации посчитал защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, исключая террористический акт, стратегически не важной для обеспечения государственной и общественной безопасности.

В связи с этим можно предположить, что Совет Безопасности Российской Федерации отдает приоритет мерам, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии терроризму». Однако, как отмечалось ранее, ФЗ-35 не регулирует установление требований антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, оставляя данный вопрос в компетенции ФЗ-16.

Решение Совета Безопасности Российской Федерации непонятно, поскольку в какой-то мере оно не учитывает положения Федерального закона «О безопасности». «Стратегия национальной безопасности», по сути, принижает значение обеспечения транспортной безопасности

в системе национальной безопасности, определяя ее не стратегически важным видом безопасности и ставя в иерархии видов безопасности, например, ниже экологической безопасности. Объективные критерии, являющиеся основой для такой иерархии, не ясны. Не принижая роли экологической безопасности для РФ и учитывая роль для нее транспорта, с таким подходом согласиться трудно.

Подход, закрепленный в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», только добавляет его сторонникам версии о том, что все меры законодательства об обеспечении транспортной безопасности направлены исключительно на защиту транспорта от террористических актов, а отдельный закон необходим для того, чтобы переложить ответственность и финансовые затраты с бюджета РФ на бюджеты нижнего уровня и бизнес. Однако, не являясь сторонником «теории заговора», можно предположить, что проблема возникла из-за семантической ошибки, связанной с использованием понятия «объект транспортной инфраструктуры». Скорее всего, авторы «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» не учли специфику транспортной отрасли и, как следствие, того факта, что понятие «объект транспортной инфраструктуры» не включает понятие «транспортное средство».

Как отмечалось ранее, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» акцент не делается на транспортной безопасности. Вместе с тем без ее обеспечения трудноразрешимыми являются задачи ряда стратегических приоритетов, к которым можно отнести задачи развития транспортной инфраструктуры населенных пунктов (стратегический приоритет сбережение народа России и развитие человеческого потенциала) (пп. 17 п. 33), обеспечение развития эффективной транспортной инфраструктуры и транспортной связанности страны (стратегический приоритет экономическая безопасность) (пп. 20 п. 67) и интеграция в мировое транспортное пространство, реализация транзитного потенциала Российской Федерации (стратегический приоритет, стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество) (пп. 29 п. 101). Указанные задачи были выделены только на основании того, что в них непосредственно упоминается транспорт. Роль транспорта и значение обеспечения транспортной безопасности для решения задач иных стратегических приоритетов при этом не умаляются.

Анализ положений «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что транспортная безопасность является видом безопасности, составляющим национальную безопасность РФ. Наиболее явно ее суть проявляется при решении задач стратегического приоритета государственной и общественной безопас-

ности. В данном контексте транспортная безопасность признается видом общественной безопасности [9], но при этом отказ от использования в данном документе термина «транспортная безопасность» представляется ошибочным.

Повышение уровня антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры является важной задачей, но очень узко сформулированной. Во-первых, акты незаконного вмешательства, не являющиеся террористическими актами, несут для транспорта не меньшую угрозу. Во-вторых, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» не рассматривается механизм достижения указанной задачи, а именно реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства. В документе стратегического планирования правильнее было бы определить не только задачу, но и указать механизм ее достижения. В связи с этим постановка в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» в качестве требующей решения задачи «обеспечения транспортной безопасности» как охватывающей более полно спектр угроз транспорту и определяющей механизм ее решения, представляется более корректной.

Целесообразным является из пп. 6 п. 47] «Стратегии национальной безопасности» исключить словосочетание «*объектов транспортной инфраструктуры*» и п. 47 дополнить пп. 6.1 «Обеспечение транспортной безопасности».

Транспортная безопасность в транспортных правоотношениях

Видовым признаком понятия «транспортная безопасность», который выделяет его из базового понятия «безопасность», является «транспорт». Исходя из этого можно предположить, что общественные отношения по поводу обеспечения транспортной безопасности входят в систему транспортных отношений. Действительно, такая точка зрения в транспортном образовании и праве является наиболее распространенной. Выделим основные критерии, подтверждающие это.

Согласно А. И. Землину, система транспортных отношений имеет своей основой, так же, как и первопричиной для возникновения иных отношений, отношения по перевозке [29, с. 13]. Перевозка является обязательным условием обеспечения торгового оборота и осуществляется на основании договора перевозки. Под транспортными договорами следует понимать соглашения сторон, направленные на реализацию

или обеспечение процесса доставки грузов, пассажиров и багажа в пункт назначения с помощью самоходных транспортных средств [29, С. 140].

Общественные отношения невозможны вне его субъектов. Субъект правоотношения обладает комплексом признаков субъекта права, позволяющим участвовать в правоотношении. В соответствии с ч. 1, ст. 4 ФЗ-16 обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено настоящим федеральным законом и иными федеральными законами. При этом субъект транспортной инфраструктуры (СТИ) являются юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица — собственники объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств или использующие их на ином законном основании (п. 9, ст. 1 ФЗ-16). Данный закон определяет перевозчиками 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 уполномоченному для его получения лицу (получателю) (п. 7, ст. 1 ФЗ-16).

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. Вначале СТИ и перевозчик должны стать *субъектами транспортных правоотношений*, а ОТИ и ТС приобрести, в соответствии с транспортным правом, комплекс признаков, позволяющих отнести их к соответствующей категории, предусмотренной ФЗ-16. Например, суда, используемые для санитарного, карантинного и другого контроля, прогулочные суда и спортивные парусные суда ФЗ-16 не рассматриваются в качестве ТС, хотя с точки зрения Кодекса торгового мореплавания РФ (КТМ РФ) их деятельность относится к торговому мореплаванию. Это связано с тем, что согласно КТМ (ст. 7) 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 суда, используемые для санитарного, карантинного и другого контроля, эксплуатируются в некоммерческих целях, а транспортные договоры являются коммерческими.

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 этих норм может существенно отличаться от вида транспорта, ОТИ, ТС, а также правового статуса субъектов транспортных правоотношений. Так, ФЗ-16, определяя единые правила по обеспечению транспортной безопасности различных видов транспорта как единой транспортной системы страны, учитывает существующее разнообразие транспортных отношений и устанавливает требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта (ст. 8 ФЗ-16).

Содержание транспортных отношений позволяет выделить среди них *транспортные правоотношения административно-правового характера*. Для этого вида транспортных правоотношений характерным является то, что они возникают в процессе государственного управления транспортом, имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления в области транспорта и являются отношениями власти-подчинения, которым присуще юридическое неравенство сторон. Содержание административно-правовых транспортных отношений составляют права и обязанности их субъектов, запреты и ограничения в связи с их реализацией [29, С. 62]. Правоотношения в области обеспечения транспортной безопасности в полной мере соответствуют указанным характеристикам.

Регулирование правоотношений в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется по инициативе государства, путем проявления его нормотворческой власти, на основании и путем принятия Федерального закона «О транспортной безопасности» и подзаконных ему актов Правительства Российской Федерации.

Государственное управление в области обеспечения транспортной безопасности осуществляется через деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти. Среди них в ФЗ-16, в первую очередь, выделяются компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности, которыми являются ФОИВ, 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 ОТИ и ее категорирование.

Право возложения полномочий по федеральному государственному контролю (надзору) в области транспортной безопасности ФЗ-16

предоставлено Правительству РФ. В соответствии с п. 3 «Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности», утвержденному Постановлением Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051, федеральный надзор осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере транспорта. Кроме того, Ф3-16 наделяет компетенцией федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ), осуществляющие следующие функции: по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта (Минтранс России); в области обеспечения безопасности РФ (ФСБ России); по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел (МВД России). К полномочиям Минтранса относятся представление в Правительство РФ порядков (правил) в области обеспечения транспортной безопасности 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 связанные с ними ограничения устанавливаются Ф3-16, Правительством РФ и Минтрансом России. Например, ст. 10 Ф3-16 определяет ограничения при выполнении работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности. Ст. 12.3 Ф3-16 устанавливает права подразделений транспортной безопасности (ПТБ) 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 ПТБ правами на ношение, хранение и применение перечисленных специальных средств и оружия, а также физической силы. Гл. X «Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности», утвержденных Приказом Минтранса России от 23.07.2015 № 227 на основании ч. 14 ст. 12.2 Ф3-16, устанавливает перечень 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 СТИ и перевозчиков в области обеспечения транспортной безопасности установлены ст. 12 Ф3-16. При этом к их правам относятся только право в установленном порядке получать от уполномоченных ФОИВ 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 составляют обязанности СТИ и перевозчиков, а ч. 3 ст. 12 определяет ответственность СТИ и перевоз-

чиков за неисполнение требований в области обеспечения транспортной безопасности в соответствии с законодательством РФ.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) 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. Видно, что для правоотношений в области обеспечения транспортной безопасности характерным является юридическое неравенство сторон. Для регулирования общественных отношений, возникающих в процессе и по поводу деятельности различных видов транспорта как единой транспортной системы страны, применяются как императивный, так и диспозитивный методы правового регулирования, характерные для публичных и частных отраслей российского права [29, С. 27].

Метод властных полномочий указан ранее, но для области обеспечения транспортной безопасности характерным является также применение *диспозитивного метода*, используемого в комплексе с императивным методом, но при этом отдельно от него.

Метод равенства сторон является основным методом правового регулирования транспортных договорных правоотношений. В частности, ФЗ-16 определяет договорную основу отношений между СТИ и ПТБ по поводу защиты ОТИ и ТС от АНВ; проведения оценки уязвимости ОТИ, 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 в соответствии с требованиями законодательства РФ о транспортной безопасности.

Примером императивного государственного воздействия на договорные отношения по поводу перевозки является ч. 12 ст. 12.3 ФЗ-16, 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 имеет еще одну важную особенность, свойственную транспортным правоотношениям, — источником права в нем наравне с иными нормативными правовыми актами выступают международные договоры Российской Федерации. При этом ФЗ-16 в отношении ОТИ и ТС, являющихся объектами правоотношений, регулируемых такими договорами, определены особенности нормативно-правового регулирования обеспечения транспортной безопасности, не распространяющиеся на иные ОТИ и ТС. Например, в части, касающейся морского транспорта, ФЗ-16 содержит следующие особенности: ч. 1 ст. 5 ФЗ-16 предусмотрено проведение оценки уязвимости судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами РФ. Оценка уязвимости иных ТС ФЗ-16, за исключением судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, не предусмотрена.

В соответствии с ч. 5 ст. 5 ФЗ-16 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 оценку охраны соответствующего портового средства (ч. 6 ст. 5 ФЗ-16). Оценки уязвимости выполняется с учетом требований, установленных международными договорами РФ и ФЗ-16, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ.

На основании результатов проведенной оценки уязвимости СТИ 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 ТС, за исключением судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, планы обеспечения транспортной безопасности не требуются.

Ст. 9 ФЗ-16 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

и акватории морского порта, расположенных во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации; искусственные острова, установки, сооружения, отнесенные к портовым средствам, являются планами охраны соответствующего портового средства. Данные планы разрабатываются с учетом требований, установленных международными договорами РФ, ФЗ-16, 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 также иных общественных отношений в данной сфере (например, в области противодействия морскому пиратству и в области морской кибербезопасности).

Транспортная безопасность в транспортной стратегии Российской Федерации

Документы стратегического планирования Российской Федерации предусматривают мероприятия по обеспечению транспортной безопасности. Ключевым стратегическим документом РФ в сфере транспорта является «Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года» (далее — Транспортная стратегия), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27.11.2021 № 3363-р. В отличие от «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» в ней уделено серьезное внимание обеспечению транспортной безопасности. основополагающими принципами развития транспортных услуг являются социально-экономическое развитие РФ, благополучие и безопасность граждан страны, а также защита ее национальных интересов.

В число приоритетных направлений реализации основополагающих принципов развития транспортных услуг в Транспортной стратегии входит обеспечение требований транспортной безопасности на условиях приоритета состояния защищенности ОТИ и ТС от АНВ над экономической мотивацией и сервисными ожиданиями пользователей. Обеспечение защиты транспорта от АНВ относится к принципам обеспечения безопасности на транспорте и транспортной безопасности, направленным на решение *общих задач транспортного комплекса*.

В Транспортной стратегии при оценке текущей ситуации цифровой трансформации в транспортном комплексе отмечается, что в государственном управлении транспортным комплексом ее реализация зависит

от достигнутых ранее результатов в части создания и развития единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности и информационно-аналитической системы управления транспортным комплексом. В процессе рассмотрения технологических трендов цифровизации в транспортной отрасли в Транспортной стратегии отмечается, что биометрические технологии позволяют обеспечить необходимый уровень транспортной безопасности.

Исходя из целей и задач Транспортной стратегии, высокотехнологичных трендов и оценки цифровой зрелости транспортной отрасли будет реализована цифровая трансформация, в том числе по направлениям: «Цифровизация для транспортной безопасности», «Развитие систем компьютерного зрения» и сопутствующей аналитики с целью автоматизации выявления попыток совершения АНВ».

Цифровизация в сфере транспортной безопасности направлена на внедрение и совершенствование цифровых решений в области транспортной безопасности, способствующих повышению уровня защищенности транспортного комплекса от АНВ, обеспечению безопасности населения в процессе осуществления транспортной деятельности, ее устойчивости, минимизации вреда здоровью и жизни граждан, а также ущерба имуществу и окружающей среде. Направление реализуется на всех видах транспорта.

Новым является то, что Транспортная стратегия, по сути, рассматривает информационную безопасность транспорта как часть транспортной безопасности. Так, развитие Единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности (ЕГИС ОТБ) как единой среды совместной деятельности предусматривает подключение к государственной системе обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак (ГОСОПКА) на информационные ресурсы Российской Федерации и внедрение комплексных мер по обеспечению информационной безопасности данных, содержащихся в единой закрытой защищенной цифровой среде обеспечения транспортной безопасности, включая реализацию мероприятий по повышению импортонезависимости цифровой инфраструктуры. Предполагается, что внедрение цифровизации в сфере транспортной безопасности поможет к 2024 г. увеличить до 100% долю инцидентов, связанных с информационной безопасностью объектов критической информационной инфраструктуры, переданных в ГОСОПКА.

Необходимо признать, что данный тренд верен и обоснован. Аналогичный подход в сфере морского транспорта реализуется ИМО, ЕС, США и рядом других стран, поддерживается международными

объединениями и ассоциациями. Однако существующий в РФ ограничительный подход, разработанный на основе Федерального закона от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», направленный на защиту исключительно КИИ, вызывает сожаление [21].

Транспортная безопасность как юридический институт

Компенсируя избирательность анализа, следует обратиться к выводам В. А. Шестака, ранее подробно изучавшего данную тему. Так, В. А. Шестак полагает возможным рассматривать транспортную безопасность как сформировавшийся юридический институт. Точка зрения ученого основана на том, что «в теории права понятие «институт» означает совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, образующие самостоятельную обособленную группу, проникнутые внутренним единством и охватывающие все существенные моменты регулирования соответствующего участка. Главная его функция состоит в обеспечении цельного, относительно законченного регулирования в пределах конкретного участка общественных отношений данного вида» [36]. По мнению ученого, в современных условиях транспортная безопасность представляет собой комплексный юридический институт, имеющий специфическое содержание и структуру, функционирующий с использованием следующих методов регулирования:

- 1) установление определенного порядка действий — это предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренное соответствующими правовыми нормами;
- 2) запрещение определенных действий;
- 3) предоставление субъекту транспортной инфраструктуры, перевозчику возможности выбора одного из установленных вариантов должностного поведения, которые предусматриваются правовыми нормами;
- 4) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать либо не совершать установленные правовой нормой действия».

Основным методом транспортной безопасности как юридического института является метод централизованного, императивного регулирования, основанный на субординации между органами государственной власти и субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками и используемый для защиты интересов личности, общества и государства [36]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что результаты проведенного анализа не противоречат выводам В. А. Шестака, а представляют взгляд на проблему под иными углами.

1.3. Теоретико-методологические основы деятельности подразделений транспортной безопасности

Юридическая терминология является средством юридической техники и имеет большое значение как для науки о праве в целом, так и для конкретного правового института, позволяя формализовать абстрактные понятия и создать из них юридические формы и понятийный аппарат. Их системная организация обеспечивает полноту, согласование и гармонизацию понятийного аппарата. Терминология способствует созданию ясных, понятных, грамотных и непротиворечивых правовых актов. Системное значение терминов правового института позволят раскрыть суть и смысл нормативных правовых актов.

Транспортная безопасность как относительно молодой правовой институт, еще не завершивший свое становление, продолжает претерпевать изменения. Несмотря на то, что его основные термины и понятия стали уже привычными, они не всегда ясны для понимания. Их система пока не отличается внутренней гармонией и взаимосвязанностью.

Термин «транспортная безопасность»

Ключевой термин «транспортная безопасность», давший название соответствующему федеральному закону и институту права и прочно вошедший как в юридический, так и профессиональный языки, до сих пор не только обществом, но и руководителями высокого уровня, работниками транспортной отрасли, юристами воспринимается, раскрывается и используется по-разному.

Термин «транспортная безопасность» может использоваться для обозначения транспортной доступности и связанности регионов и населенных пунктов, безопасности участников дорожного движения, безопасности эксплуатации транспорта, для характеристики значения видов транспорта, транспортных маршрутов и коридоров и т. п. Единое понимание и использование термина всеми субъектами транспортных общественных отношений пока не прижилось, что является безусловным его недостатком.

Разные подходы к осмыслению и толкованию термина «транспортная безопасность» существуют и среди ученых. Так, Степаненко Ю. В. считает, что «если абстрагироваться от законодательных формулировок, то логика подсказывает, что термин «транспортная безопасность» тождествен термину «безопасность на транспорте» и так же охватывает все её разновидности. Отказывать этим терминам в идентичности — все равно что, например, выяснять разницу между понятиями «правоохранительные

органы» и «органы охраны правопорядка». «Представляется, что закон «О транспортной безопасности» следовало бы назвать по-другому — закон «Об антитеррористической безопасности на транспорте» [27].

По его мнению, в «юридической литературе сформировалось два научных подхода к определению содержания понятия «транспортная безопасность». Сторонники первого подхода солидарны с законодателем и рассматривают транспортную безопасность в узком смысле — как состояние защищённости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Представляется, что они находятся в меньшинстве, поскольку большинство учёных включает в содержание анализируемого понятия не только защиту транспортного комплекса от противоправных актов, но и другие элементы» [26]. М. М. Зиганшин, соглашаясь с ним, отмечает, «что понятие транспортной безопасности должно указывать не только на защищенность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, но и акцентировать внимание на безопасности пассажиров и иных субъектов, вовлеченных в процесс эксплуатации различных видов транспорта. Обратим внимание на то, что транспортная безопасность должна быть напрямую увязана с вопросами охраны окружающей среды, а также с обеспечением экологической безопасности» [9].

Д. А. Трофимов, считая «транспортную безопасность» родовым термином, к его видовым терминам относит «авиационную безопасность», «безопасность полетов воздушных судов», «безопасность судоходства», «безопасность плавания судна», «безопасность мореплавания», «безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта», «безопасную эксплуатацию железнодорожных путей», «безопасность перевозок грузов, багажа и грузобагажа», «безопасность выполнения погрузочно-разгрузочных работ при погрузке грузов в вагоны и контейнеры и их выгрузке из вагонов и контейнеров» и т. д. [31].

По Ю. А. Харламовой транспортная безопасность в рамках комплексной проблемы безопасности России решает главнейшую проблему — целостность государства, связанную с должным функционированием транспортных сообщений (в частности, автомобильных, железнодорожных, водных и др.) [35]. Представленные мнения не охватывают весь спектр научных точек зрения. Чтобы понять причины такого разнообразия в осмыслении термина «транспортная безопасность», необходимо обратиться к историческим истокам появления термина «транспортная безопасность» в российском праве.

Относительно новое терминологическое понятие «транспортная безопасность» имеет иностранное происхождение и представляет собой

кальку англоязычного термина Transportation Security. Использование данного словосочетания в законодательстве США имеет давнюю историю. Так, 93-й Конгресс США (1973–1974 гг.) рассматривал законопроект Air Transportation Security Act, H.R.4945, 93rd Cong. (1973). Указанный термин прочно вошел в названия законов США после террористических актов 11 сентября 2001 г. В частности, в ноябре 2001 г. в США был принят Закон об авиационной и транспортной безопасности (Aviation and Transportation Security Act, 49 U.S.C. 40101 note. (2001)), в соответствии с которым было создано Агентство транспортной безопасности США, а в ноябре 2002 г. — Maritime Transportation Security Act of 2002, 46 U.S.C. 2101 note. (2002). Во втором законе можно заметить ряд терминов и положений, которые в измененном виде впоследствии войдут в Международный кодекс по охране судов и портовых средств [16], а позже и в ФЗ-16. Например, Facility Security Plans and Vessel Security Plans (ср.: планы обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС в ФЗ-16) и Maritime Safety and Security Teams (ср.: подразделения транспортной безопасности в ФЗ-16).

Однако в отличие от русского языка в английском есть два слова, обозначающих «безопасность»: security и safety, которые семантически различны. Для носителя английского языка не представляет сложности, используя, например, термины Transportation Security или Transportation Safety, Aviation Security или Aviation Safety, Maritime Security или Maritime Safety, понять, о какой безопасности идет речь и в чем между ними ключевая разница. В данном случае словообразовательная калька англоязычного термина Transportation Security, введенная в российское право через понятийный аппарат ФЗ-16 в качестве неологизма без предварительного анализа всех терминов и понятий, используемых в российском транспортном законодательстве, российском законодательстве о безопасности, свою роль: единое, точное, корректное определение регулируемых общественных отношений, не выполнила.

Справедливости ради надо отметить, что в случае с ФЗ-16 законодатели в чем-то повторили путь создания понятийного аппарата безопасности в воздушном законодательстве. Так, положения о международной авиационной безопасности были впервые распространены в качестве прил. 17 к Чикагской конвенции 1974 г. В конце 1980-х гг. в ICAO была создана Группа экспертов по авиационной безопасности (AVSEC), а в Российской Федерации понятие «авиационная безопасность» было раскрыто в «Федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 30.07.1994 № 897. Тогда же

в аэропортах были созданы службы именно авиационной безопасности, но только в марте 1997 г. в Воздушном кодексе РФ впервые появилась глава «Авиационная безопасность», раскрывающая вопросы деятельности служб авиационной безопасности.

В ч. 1 ст. 83 Воздушного кодекса РФ введены термин и понятие «авиационная безопасность», которые ранее в Воздушном кодексе Союза ССР не использовались. При этом, например, в США еще в 1990 г. был принят Закон об улучшении авиационной безопасности (Aviation Security Improvement Act of 1990, 49 U.S.C. app. 1301 note. (1990)), который также оперирует понятиями Transportation Security и Air Transportation Security. Конечно, данный факт не говорит о том, что именно американский юридический термин послужил основой для создания русского термина «авиационная безопасность». Данный термин пришел в отечественное законодательство из международных документов ИКАО. При этом нужно признать, что на формирование англоязычной терминологии ИКАО большое внимание оказывают именно США. Кроме того, в случае с воздушным транспортом общеупотребительным термином, являющимся синонимом англоязычного термина Aviation Safety, стал термин «безопасность полетов», что позволило избежать терминологической путаницы.

Что касается термина «транспортная безопасность», то не всегда кальки с иностранных слов являются удачными. Поэтому намеренное введение словообразовательной кальки в понятийный аппарат российских законов не всегда оправдано и обосновано.

Следует определить, какая может быть альтернатива термину «транспортная безопасность». Данное понятие ФЗ-16 раскрывает как «состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства». Поэтому в наименовании закона и в дефинициях основных понятий использование слова «защита» является более обоснованным. Словарь русского языка существительное «защита» раскрывает через глагол «защитить», который означает «охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности» и «предохранить, обезопасить от чего-нибудь». Либо «то, что защищает, служит обороной» [24, с. 160]. В таком случае, например, название Федерального закона могло бы выглядеть следующим образом: «О защите транспорта», а в число его основных понятий вошли бы «защита транспорта», «обеспечение защиты транспорта» и т.д. Указанный подход, как и использованный в ФЗ-16, позволяет разграничить «защиту транспорта» от видов охранной деятельности, предусмотренной российским законодательством (например, частная охранная деятельность и ведомственная охрана).

Использование термина «транспортная безопасность» является не совсем удачным, но несмотря на это, этот термин применяется в профессиональной среде и используется именно в узком, по мнению Ю. В. Степаненко, смысле.

Понятие «акт незаконного вмешательства»

Понятие «акт незаконного вмешательства» занимает ключевое положение, вокруг которого ФЗ-16 и подзаконными ему нормативными правовыми актами создается система мер правового характера, направленных на обеспечение транспортной безопасности. Так, согласно ст. 2 ФЗ-16, целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от АНВ.

ФЗ-16 под транспортной безопасностью понимает состояние защищенности ОТИ и ТС от АНВ. Единственной функцией ПТБ является защита ОТИ и ТС от АНВ. В целях определения особенностей административно-правового регулирования, учитывая данное положение, целесообразно подробно проанализировать понятие «акт незаконного вмешательства». Это понятие в деятельности транспорта и производные от него впервые появились в международных актах, регулирующих деятельность гражданской авиации, таких как Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, подписанная в Токио 14 сентября 1963 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, подписанная в Гааге 16 декабря 1970 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, заключенная в Монреале 23 сентября 1971 г.

Отечественное законодательство, оценив международный подход, впервые использовало понятие «акт незаконного вмешательства» также применительно к деятельности гражданской авиации. В частности, его вводит, не раскрывая, ст. 73 Воздушного кодекса Союза ССР, утвержденного Указом Президиума ВС СССР от 11.05.1983 № 9275-X, «Меры по предотвращению актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации». Гл. XII «Авиационная безопасность» Воздушного кодекса Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ использует словосочетание «незаконное вмешательство» для раскрытия понятия «авиационная безопасность» — состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации. Гл. XII также содержит определение понятия «незаконное вмешательство в деятельность в области авиации».

Можно заметить, что понятие «транспортная безопасность» заимствовало свою дефиницию из понятия «авиационная безопасность», а «акт незаконного вмешательства» из понятия «незаконное вмешательство в деятельность в области авиации». При этом в отечественном праве понятие «акт незаконного вмешательства» впервые раскрыт именно в ФЗ-16, который определил его как «противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий».

Сам факт законодательного определения понятия «акт незаконного вмешательства» можно отнести к достоинствам ФЗ-16. Однако, по мнению ряда исследователей, понятие является не вполне удачным. К его недостаткам можно отнести лексическую неполноту, а также наличие данного термина в нескольких актах. Его неудачное образование находится в прямой взаимосвязи с лексической неполнотой формулировки, которая заключается в пропуске необходимого слова (нескольких слов) в предложении или фразе. Поэтому закон позволяет трактовать соответствующее понятие значительно шире, чем это необходимо для регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере транспортной безопасности страны. В. Ю. Туранин полагает, что в данном случае возможно лишь оперирование таким термином, как «акт незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса», т. е. в данном случае необходима языковая конкретизация [32]. В целом можно подержать данный подход.

Термин «акт незаконного вмешательства» также использован в Федеральном законе от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». В результате в случае использования данного термина без отсылки к конкретному закону невозможно определить о правоотношениях в какой области идет речь. Кроме того, ГОСТ Р 55584–2013 в части, касающейся авиационной безопасности аэропортов, раскрывает понятие «акты незаконного вмешательства» не так как в ФЗ-16, а через их конкретный и конечный перечень: незаконный захват воздушных судов в полете; незаконный захват воздушных судов на земле; захват заложников на борту воздушных судов или на аэродромах; насильственное проникновение на борт воздушного судна, в аэропорт или расположение аэронавигационного средства или службы гражданской авиации; размещение на борту воздушного судна или в аэропорту оружия, опасного устройства или материала, предназначенных для преступных целей; сообщение ложной информации,

ставящей под угрозу безопасность воздушного судна в полете и на земле, пассажиров, членов экипажа, наземного персонала или общественности в аэропорту или расположении аэронавигационного средства или службы гражданской авиации.

В. Ю. Турагин определяет данную ситуацию как проблему использования законодательных дефиниций в современном федеральном законодательстве, связанную с наличием разных определений одного и того же термина в нескольких законодательных актах (отсутствие целостности федеральных законодательных дефиниций) [32]. По непонятной причине, законодатели на основании отечественного опыта обеспечения авиационной безопасности, в ФЗ-16 при создании термина «акт незаконного вмешательства» отошли от подхода, использованного в Воздушном кодексе РФ (см. термин «незаконное вмешательство в деятельность в области авиации»). Однако с предлагаемой В. Ю. Турагиным конкретизацией понятия «акт незаконного вмешательства» согласиться нельзя, поскольку содержащееся в нем словосочетание «транспортный комплекс» представляется неудачным решением. Использование его не полностью не решает задачу конкретизации, так как позволяет трактовать понятие шире, чем это необходимо для регулирования общественных отношений в области транспортной безопасности.

ФЗ-16 раскрывает «транспортный комплекс» как объекты и субъекты транспортной инфраструктуры, транспортные средства. В свою очередь, как отмечалось ранее, транспортная безопасность — это состояние защищенности только ОТИ и ТС от АНВ. ПТБ защищают от АНВ только ОТИ и ТС. ФЗ-16, изданные в его исполнение требования и иные подзаконные ему нормативные правовые акты, регулируют только общественные отношения, связанные с защитой ОТИ и ТС от АНВ. Таким образом, система мер по обеспечению транспортной безопасности, предусмотренная ФЗ-16, не включает в себя меры, направленные на защиту от АНВ субъектов транспортной инфраструктуры. При этом толкование понятия «акт незаконного вмешательства» включает противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее также безопасной деятельности СТИ. Данная ситуация является непонятной и никак не разъяснена законодателями.

ФЗ-16 в качестве СТИ признает юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, являющихся собственниками ОТИ и (или) ТС или использующих их на ином законном основании. Т. е. для признания СТИ юридическое лицо, индивидуальный предприниматель и физическое лицо должны обладать только вещными правами в отношении ОТИ или ТС.

Исходя из буквального толкования основных понятий ФЗ-16, можно утверждать, что, например, нападение на собственника морского судна, автобуса, автовокзала или офис компании, владеющей или управляющей ОТИ или ТС, должно классифицироваться как АНВ. Также можно предположить, что даже материальный ущерб или ущерб здоровью бенефициарного владельца должен классифицироваться как АНВ. Указанные события обладают всеми признаками АНВ, представляя собой противоправное действие, они угрожают безопасной деятельности указанных лиц, влекут за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, а также материальный ущерб либо создают угрозу наступления таких последствий, однако они не оказывают негативного влияния (как это определено понятием АНВ) на безопасное функционирование собственно ОТИ или ТС.

Учитывая ранее изложенное, а также то, что ФЗ-16 содержание базового понятия «транспортная безопасность» не включает состояние защищенности от АНВ субъектов транспортной инфраструктуры, а весь комплекс мер, предусмотренных ФЗ-16 и подзаконными ему актами, направлен на защиту только ОТИ и ТС от АНВ, противоправные действия в отношении СТИ не должны входить в понятие «акт незаконного вмешательства».

Использование юридического термина «транспортный комплекс» для раскрытия другого юридического понятия «акт незаконного вмешательства» является еще одним примером неудачного образования понятия, которое не решает задачу его конкретизации, позволяя трактовать его значительно шире, чем это необходимо для регулирования общественных отношений в области транспортной безопасности.

Возможно, что причиной использования законодателями понятия «транспортный комплекс» для раскрытия понятия «акт незаконного вмешательства» являлось стремление подчеркнуть единство *субъектов* и *объектов* транспортной инфраструктуры и транспортных средств при повседневном функционировании транспорта, их постоянную связь и взаимосвязь, а также необходимость обеспечения безопасности их совокупности. В пользу этого предположения могут свидетельствовать цели обеспечения транспортной безопасности, к которым ФЗ-16 относит устойчивое и безопасное функционирование всего транспортного комплекса, защиту интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства (ч. 1 ст. 2 ФЗ-16), а не только ОТИ и ТС.

Опыт практической реализации требований и мер, предусмотренных ФЗ-16, и подзаконных ему нормативных правовых актов, показывает неактуальность и ошибочность дефиниции понятия «акт незаконного

вмешательства», использующей понятие «транспортный комплекс». Отсутствие правовых последствий для СТИ, связанных с наличием в понятии «акт незаконного вмешательства» термина «транспортный комплекс», также свидетельствует в пользу данного утверждения. В связи с этим целесообразно скорректировать понятие «акт незаконного вмешательства», заменив в определении словосочетание «транспортного комплекса» на словосочетание «объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств». Соглашаясь с В. Ю. Тураниным о необходимости языковой конкретизации, преодоления лексической неполноты, термин «акт незаконного вмешательства» можно использовать следующую трактовку данного термина: «акт незаконного вмешательства в деятельность транспорта».

Кроме того, исследователи отмечают такой недостаток конструкции понятия «акт незаконного вмешательства», как определение акта через бездействие. Превалирует точка зрения о том, что объективная сторона АНВ может выражаться только в форме действия, бездействием она быть не может. Так, С. А. Дмитриев считает, что с точки зрения содержания выражение «акт вмешательства может обозначать только активные действия, но не бездействие, и не просто действия, а умышленные действия» [7]. По мнению М. П. Кузнецова, определение акта незаконного вмешательства, закрепленное в ФЗ-16, предполагает только активные умышленные действия третьего лица [15]. Соглашаясь с ними, В. М. Корякин в качестве признака понятия «акт незаконного вмешательства», согласно которому его можно отграничить от иных смежных с ним институтов, выделяет то, что «...это деяние, совершаемое только в форме активного волевого действия субъекта (этим акт незаконного вмешательства отличается от чрезвычайных происшествий на транспорте природного и техногенного характера, которые, как правило, прямым следствием противоправного поведения человека не являются)» [13]. Необходимо признать правоту этих исследователей. В данном случае причинами некорректности понятия явились лексическая и пунктуационная ошибки.

Слова «акт» и «бездействие» в определении акта незаконного вмешательства являются совершенно разными по смыслу. В Словаре русского языка дано следующее определение слова «акт»: «единичное действие, а также поступок, проявление действий» [24, с. 17], которое не может быть истолковано как бездействие. Слово «вмешаться» означает «повлиять на ход какого-нибудь дела, принять участие в нем» [24]. Таким образом, акт незаконного вмешательства — это действие или поступок человека, в ходе которого оказывается незаконное влияние на ход чужого дела.

Слова «действие» и «бездействие» образуют антонимичную пару, объединенную скобками с целью пояснения или дополнения высказываемой мысли, а также для каких-либо добавочных замечаний [18, п. 188]. Можно предположить, что законодатель считает, что в общественных отношениях, регулируемых ФЗ-16, бездействие может быть противоправным и иметь такие же последствия, как и противоправное действие.

Согласно мнению В. Ю. Туранина, причины возникновения проблемы, связанной с нарушением лексической сочетаемости в языке законов весьма различны, — иногда это может быть неоправданное желание сократить законодательный текст (например, выражение «руководить своими действиями (бездействием)»). Безусловно, такие языковые решения значительно снижают качество законодательного текста, отрицательно сказываются на эффективности применения правовых норм [32, с. 158].

Вообще, право не регулирует бездействие, оно предписывает или запрещает те или иные действия. При этом, естественно, оно рассматривает бездействие как весьма специфический поступок, а именно как отсутствие поведения, предусмотренного законом. Состояние правового бездействия проявляется только тогда, когда человек наделяется четко сформулированными правами и обязанностями, т. е. бездействие в этом случае будет представлено в виде формы ответа на вопрос: использовал ли субъект свои права или нет, выполнена ли обязанность или нет [37]. Рассматривая место бездействия в механизме преступления, предусмотренного ст. 263.1 УК РФ, М. П. Кузнецов считает, что связь между необеспечением требований транспортной безопасности и актом незаконного вмешательства в деятельность транспортной инфраструктуры может иметь две формы:

1. Лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности, игнорирует требования нормативных правовых актов, тем самым создавая условия или облегчая совершение третьим лицом акта незаконного вмешательства, в том числе имеющего характер террористического (например, не обеспечивает соблюдение требований по обустройству территории по периметру аэропорта или по организации предполетного досмотра).

2. Лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности, игнорируя требования нормативных правовых актов, создает условия для наступления более тяжких последствий акта незаконного вмешательства (в частности, не обеспечивает своевременное информирование правоохранительных органов и специальных служб о совершении акта незаконного вмешательства).

Следовательно, бездействие лица, не обеспечивающего соблюдение требований транспортной безопасности, является условием наступления преступных последствий. Виновный в этом случае не способствует в необходимой мере противодействию противоправному поведению третьих лиц. Именно это приводит к наступлению общественно опасных последствий [14], т.е. негативные последствия от бездействия при соблюдении требований транспортной безопасности могут являться результатом действий лиц, входящих в состав сил обеспечения транспортной безопасности (п. 7.2 ст. 1 ФЗ-16). Вывод М. П. Кузнецова является объективным и в настоящее время отражает реальное состояние дел и юридическую практику. Его можно применить также к роли бездействия лица, не обеспечивающего соблюдение требований транспортной безопасности, в механизме административного правонарушения, предусмотренного ст. 11.15.1 «Нарушение требований в области транспортной безопасности» КоАП.

На основе ранее изложенного следует вывод о том, что только бездействие лиц, составляющих СОТБ, может привести к преступным последствиям в процессе обеспечения транспортной безопасности. При этом лица, составляющие СОТБ, не являются субъектами совершения АНВ. Их бездействие может только способствовать совершению АНВ третьими лицами.

Действительно, с 2007 г. не зафиксировано ни одной ситуации, в которой АНВ был совершен третьими лицами путем бездействия. Это невозможно. Проиллюстрируем данное утверждение на примере еще одной группы лиц, не указанной М. П. Кузнецовым, — физических лиц, следующих либо находящихся на ОТИ или ТС, обязанности которых в области обеспечения транспортной безопасности определены в соответствии с п. 3 ФЗ-16, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 15.11.2014 № 1208, и содержат запреты в отношении физических лиц, следующих либо находящихся на ОТИ или ТС. После рассмотрения этих запретов можно сделать вывод о том, что нарушить их путем бездействия невозможно, можно только действием.

Необходимо отметить, что наличие в определении «акт незаконного вмешательства» слова «бездействие» создает невыполнимую обязанность для ПТБ. Следует отметить, что ПТБ осуществляют защиту ОТИ и ТС от АНВ (п. 7.1 ст. 1 ФЗ-16). Необходимо понимать, какое бездействие третьего лица с точки зрения обеспечения транспортной безопасности является преступным, какие у него внешние признаки проявления этого и каким образом работники ПТБ должны выявлять преступное бездействие третьего лица в области обеспечения транспортной безопасности и реагировать на него. «Перечень потенциальных

угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств», утвержденный приказом Минтранса России № 52, ФСБ РФ № 112, МВД РФ № 134 от 05.03.2010 (далее — Перечень потенциальных угроз) не содержит ни одной угрозы совершения АНВ, которую можно было бы реализовать путем бездействия.

С учетом ранее изложенного предлагается из понятия «акт незаконного вмешательства» исключить слово «бездействие». Это позволит конкретизировать понятие, устранить лексическую избыточность, затрагивающую отсутствующие общественные отношения в области обеспечения транспортной безопасности и создающую неисполнимые правовые последствия.

Данное предложение не создаст негативного влияния на правоприменительную практику по предусмотренным КоАП и УК РФ правонарушениям и преступлениям в области транспортной безопасности, в которых объективная сторона включает бездействие, так как их субъектами являются лица, составляющие СОТБ. Корректурa не снизит эффективность предусмотренных ФЗ-16 мер и требований в области транспортной безопасности.

При анализе термина и понятия «акт незаконного вмешательства» возникает еще вопрос о том, почему законодатель, создавая дефиницию понятия, фактически скопировал ее с понятия «незаконное вмешательство в деятельность в области авиации» (ч. 3 ст. 83 Воздушного кодекса РФ), но при этом создал отличный по смыслу термин. В результате в ФЗ-16 отсутствует определение незаконного вмешательства, а вся система обеспечения транспортной безопасности нацелена на защиту от единичных, исходя из значений слова «акт», незаконных действий.

При сравнении понятий «акт незаконного вмешательства» и «незаконное вмешательство в деятельность в области авиации», можно заметить, что АНВ имеет одно существенное отличие — в нем особо выделен *террористический акт*. Вероятно, именно по этой причине понятие из ФЗ-16 получило добавочное слово «акт». Ведь при отсутствии в термине его наличие в понятии как минимум выглядит негармоничным. Однако создание общегосударственной системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса только для обеспечения защиты транспорта от возможного единичного события выглядит как явное несоответствие затрат и планируемого результата. Созданная дефиниция понятия «акт незаконного вмешательства» не вносит ясности и не соответствует как сути слова «акт», так и существующим подходам к раскрытию содержания актов.

Так, ФЗ-35, являясь специальным законом в области противодействия терроризму, не ставит в качестве главной цели защиту исключительно от террористического акта. Он устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом. Также этот закон содержит перечень юридических фактов, признаваемых террористическими актами (п. 3 ст. 3). Воздушный кодекс РФ вообще не дает определения актов незаконного вмешательства в деятельность в области авиации». Перечень юридических фактов, отнесенных воздушным законодательством к «актам незаконного вмешательства», приведен в ГОСТе Р 55584–2013.

Идентичный перечень актов незаконного вмешательства содержит прил. 17 Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции), а ФЗ-16 и подзаконные ему акты не содержат перечень юридических фактов, которые, с его точки зрения, являются АНВ, за исключением поименованных в ФЗ-35. Т. е. ФЗ-16 относит к АНВ только юридические факты, указанные в п. 3 ст. 3 ФЗ-35. При этом сразу возникает закономерный вопрос о том, что если ФЗ-16 является, по сути, специальным законом об антитеррористической защите транспорта, то, может быть, следовало бы понятие «акт незаконного вмешательства» раскрыть через понятие «террористический акт»? Для практической работы такой подход является более понятным и предметным, чем организация защиты ОТИ и ТС от множества не поименованных юридических фактов, неизвестно как проявляющихся, которые можно квалифицировать как АНВ только после их завершения на основании оценки последствий.

Таким образом, исходя из ранее изложенного, можно сделать вывод о том, что подход, используемый воздушным законодательством для раскрытия понятия *незаконное вмешательство*, является более конструктивным и ориентированным на практическую деятельность. Целями обеспечения транспортной безопасности должны являться устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от незаконного вмешательства, а не актов незаконного вмешательства. Если из понятия «акт незаконного вмешательства» исключить словосочетание «террористический акт», то понятие будет соответствовать общепринятому пониманию незаконного вмешательства. Виды «незаконного вмешательства» целесообразно закрепить в конечном конкретизированном перечне юридических фактов.

Наиболее приемлемым для законодательства о транспортной безопасности ключевым понятием является «незаконное вмешательство в деятельность транспорта», которое должно представлять собой абстрактное понятие, раскрывающее общее содержание наиболее важной проблемы общественных отношений и общественного явления в указанной сфере и поддающееся анализу, категорированию и систематизации. Оно может служить ориентиром для определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса и формулирования основных целей, задач и принципов обеспечения транспортной безопасности.

В связи с ранее изложенным предлагается изменить формулировку п. 1 ст. 1 ФЗ-16 следующим образом: *«незаконное вмешательство в деятельность транспорта — любое противоправное воздействие на деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, угрожающее их безопасной деятельности»*. В этом случае использование термина «акт незаконного вмешательства» в законодательстве о транспортной безопасности целесообразно исключить, а словосочетание «акт незаконного вмешательства» использовать для описания свершившегося единичного случая незаконного вмешательства. При этом п. 10 ст. 1 ФЗ-16 можно изложить в следующей редакции: *«транспортная безопасность — состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от незаконного вмешательства»*. Возможно также такое применение ранее рассмотренной альтернативы термина «транспортная безопасность», как *«защита транспорта — состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от незаконного вмешательства»*.

Понятие «силы обеспечения транспортной безопасности»

Понятие «силы обеспечения транспортной безопасности» имеет не меньшее значение для регулирования правоотношений в области обеспечения транспортной безопасности, чем понятие «акт незаконного вмешательства», так как именно оно охватывает круг субъектов, обеспечивающих защищенность ОТИ и ТС от АНВ. Однако ранее данное понятие критическому анализу не подвергалось.

ФЗ-16 дополнен понятием «силы обеспечения транспортной безопасности» Федеральным законом от 03.02.2014 № 15. Силы обеспечения транспортной безопасности представляют собой лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в СТИ, на ОТИ и ТС, включая персонал СТИ или ПТБ, непосредственно связанный с обеспечением транспортной безопасности ОТИ или ТС.

За прошедшее время указанное понятие стало неотъемлемой частью юридического института транспортной безопасности. Однако необходимо признать, что в том виде, в котором оно приведено в ФЗ-16, точности, недвусмысленности и определенности в регулирование правоотношений в области обеспечения транспортной безопасности данное понятие не вносит. Например, некоторые одинаковые по смыслу словосочетания, используемые в понятии, в ФЗ-16 раскрываются по-разному, другие не соответствуют толкованию, предлагаемому ФЗ-16. Даже при использовании подзаконных ФЗ-16 нормативных правовых актов, регулирующих отдельные аспекты деятельности СОТБ, сложно прийти к однозначному толкованию понятия. Так, ключевая фраза в понятии «силы обеспечения транспортной безопасности» следующая: «лица, ответственные за обеспечение транспортной безопасности». При этом основные понятия ФЗ-16 содержат как понятие «обеспечение транспортной безопасности» (п. 4 ст. 1 ФЗ-16), так и понятие «транспортная безопасность» (п. 10 ст. 1 ФЗ-16). Содержание указанных понятий различно.

Под «обеспечением транспортной безопасности» ФЗ-16 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. Согласно ФЗ-16, непонятно, за что несут ответственность лица, составляющие СОТБ: за «обеспечение транспортной безопасности» или за обеспечение «транспортной безопасности». Ответа на вопрос, какое из указанных ранее понятий использовано для раскрытия термина «силы обеспечения транспортной безопасности», законодатель не дает, несмотря на то, что использованный термин является, по сути, «краеугольным камнем» административно-правового регулирования деятельности СОТБ, включая работников ПТБ. Для того, чтобы разобраться в этом вопросе, дадим классификацию СОТБ и определим их основные права и обязанности, но сначала завершим анализ определения данного понятия, которым 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 данного понятия можно сделать вывод о том, что СОТБ также могут включать и лиц, ответственных за обе-

спечение транспортной безопасности, но при этом непосредственно не связанных с обеспечением транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств. В этом случае можно предположить, что речь идет о лице (лицах), выполняющем работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности.

Ч. 2 ст. 10 ФЗ-16 устанавливает, что перечень работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, устанавливается Правительством РФ. Указанный перечень утвержден распоряжением Правительства РФ от 05.11.2009 № 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 (проводится специализированными организациями в области обеспечения транспортной безопасности (*Прим. автора*)).

3. Категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (осуществляется компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности (*Прим. автора*)).

4. Осуществление контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности (осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта (*Прим. автора*)).

5. Разработка и реализация планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (разрабатываются субъектами транспортной инфраструктуры, реализация осуществляется субъектами транспортной инфраструктуры и (или) перевозчиками (*Прим. автора*)).

6. Формирование и ведение информационных ресурсов единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности, в том числе автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах (создается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (*Прим. автора*)).

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 приведенного перечня только работы, указанные в п. 5, а именно разработка и реализация планов обеспечения транспортной безопасности, относятся к компетенции СТИ и перевозчиков. При этом ни одна из перечисленных работ, в соответствии с ФЗ-16, к компетенции СОТБ и ПТБ не отнесена.

Дефиниция понятия «силы обеспечения транспортной безопасности» позволяет сделать вывод о том, что лица, допущенные к работам, непосредственно связанным с обеспечением транспортной безопасности, и, в частности, с реализацией планов обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС, могут не являться ответственными за обеспечение транспортной безопасности. Однако при этом непонятно, за что же тогда отвечают ответственные за обеспечение транспортной безопасности лица. Анализ приведенного перечня работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности ясности в данном вопросе не добавил, а наоборот, внес еще большую неопределенность.

Понятие «силы обеспечения транспортной безопасности» в состав «лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности» включает персонал ПТБ. Однако ст. 4 ФЗ-16 обеспечение транспортной безопасности ОТИ и ТС возлагает только на СТИ и перевозчиков. Обеспечение транспортной безопасности к компетенции ПТБ ч. 1 ст. 4 ФЗ-16 не относит. Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что защита ОТИ и ТС от АНВ законом не признается работой, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности. Т. е., согласно ФЗ-16, деятельность ПТБ непосредственно не связана с обеспечением транспортной безопасности (состояния защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства). В общем, толкование понятия «силы обеспечения транспортной безопасности» с опорой только на ФЗ-16 не позволяет понять, каковы состав и основные права и обязанности СОТБ. Ответ следует искать в подзаконных актах.

Требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта¹, предусмотренные ст. 8 ФЗ-16, включают обязанность СТИ и перевозчиков назначить лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности в СТИ, на ОТИ и ТС (далее — лицо, ответственное за ТБ). Однако в рассмотренных требованиях, несмотря на ожидания, связанные с использованием в ФЗ-16 слова «ответственный» [24, с. 327], права и обязанности лиц, ответственных за ТБ, практически не раскры-

¹ На примере требований в области морского, речного и внутреннего водного транспорта, утвержденных Постановлениями Правительства РФ от 08.10.2020 № 1637, от 08.10.2020 № 1638 и от 10.10.2020 № 1651.

ты. Так, к правам лиц, ответственных за ТБ, относится право принимать решение, на основании которого у СТИ или перевозчика появляется обязанность прекратить посадку пассажиров, осуществить проведение погрузочно-разгрузочных операций и принять меры по эвакуации физических лиц, находящихся на транспортном средстве, за исключением СОТБ ТС.

Лица, ответственные за ТБ ОТИ, не подлежащие категорированию при уровне безопасности № 3, вправе принимать решение, на основании которого у СТИ появляется обязанность прекратить функционирование ОТИ 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», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 15.08.2018 № 943 определено, что лицо, ответственное за ТБ, вправе принимать решение об эвакуации физических лиц с территории ОТИ или ограничении доступа физических лиц к части (частям) ОТИ силами обеспечения транспортной безопасности только по согласованию с территориальными органами ФСБ и МВД России. Этими же правилами подтверждается право лица, ответственного за ТБ, принимать решение о прекращении перевозки или изменении графика и маршрута движения транспортного средства при необходимости.

При осуществлении технологического взаимодействия ОТИ и ТС, совершающего международные рейсы, на лиц, ответственных за ТБ, возлагается реализация мер, установленных декларацией об охране, предусмотренной МК ОСПС [16]. Для лиц, ответственных за обеспечение ТБ плавучих (подвижных) буровых установок (платформ), морских плавучих (передвижных) платформ, предусмотрена обязанность незамедлительно информировать морской спасательно-координационный центр о подготовке совершения или совершении АНВ в деятельность установки.

К функциям лиц, ответственных за ТБ, относится заверение списков, в соответствии с которыми осуществляется допуск физических лиц на искусственные острова, установки и сооружения; получение списков физических лиц, следующих на ТС, для оформления пропусков для их допуска в зону транспортной безопасности ОТИ; получение Судовой роли для допуска на ОТИ членов экипажа ТС. Также лицо, ответственное за ТБ, является получателем тревожного сигнала (оповещения) с ТС, осуществляющего перевозку.

Необходимо отметить, что ни ФЗ-16, ни подзаконные ему нормативные правовые акты не определяют порядок определения прав и обязанностей лиц, ответственных за ТБ, и не содержат отсылок по этому поводу к иным нормативным правовым актам. Поэтому приведенного ранее перечня прав, обязанностей и функций лиц, ответственных за ТБ, осуществляющих свою деятельность на морском и внутреннем водном транспорте, базирующегося на анализе ФЗ-16 и четырех постановлений Правительства РФ, недостаточно. Полученный результат не дает ответа на вопрос, почему назначение лица, ответственного за ТБ, относится к первоочередным мероприятиям по выполнению требований по обеспечению транспортной безопасности, которые обязан выполнить СТИ.

В транспортной отрасли сформировалось устойчивое мнение, что должность лица, ответственного за ТБ, «расстрельная», так как в случае неисполнения СТИ или перевозчиком требований по обеспечению транспортной безопасности именно это лицо рискует быть привлеченным к административной или уголовной ответственности одним из первых. Может быть, причина состоит в том, что основной задачей, которую решали законодатели, когда вводили понятие «лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности», была персонификация ответственности за обеспечение транспортной безопасности, а основная функция лица, ответственного за ТБ, состояла в том, чтобы «принять на себя вину за ошибки, плохой ход дела и т.п.» [24, с. 327]. Доля истины в этом предположении есть. Так, пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности» [URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/EDCAE0F6-83B7-4897-9EC4-332D2DCDA61D>, с. 4] особо указывает на то, что лица, ответственные за обеспечение транспортной безопасности в СТИ, на ОТИ, ТС в соответствии со ст. 11.15.1 КоАП РФ и ст. 263.1 УК РФ несут административную и уголовную ответственность. Однако в ФЗ-16 и требованиях по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта отсутствуют нормы, возлагающие или определяющие порядок возложения ответственности за их исполнение на лицо, ответственное за ТБ.

Таким образом, на основании ранее изложенного можно сделать вывод о том, что ФЗ-16 и подзаконные ему акты практически не наделяют лиц, ответственных за ТБ, 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, и к уголовной

ответственности, предусмотренной ст. 263.1 УК РФ. Полученный вывод указывает на существенные недостатки в ФЗ-16 и подзаконных ему нормативных правовых актах в части, касающейся административно-правового регулирования статуса лиц, ответственных за ТБ.

В процессе системного изложения требований по обеспечению транспортной безопасности морского и внутреннего водного транспорта, можно предположить, что лицо, ответственное за ТБ, является основным лицом в СТИ и у перевозчика, на которое возлагается обязанность исполнения указанных требований. Существующая в настоящее время в транспортной сфере практика отталкивается именно от такой позиции. В пользу данного подхода свидетельствует также и то обстоятельство, что требования к СТИ и перевозчику о назначении лица, ответственного за ТБ, содержатся только в требованиях по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта. Иные нормативные правовые акты вопросы назначения лица, ответственного за ТБ, регулирования его правового статуса не затрагивают. В свою очередь, суды также считают роль лица, ответственного за ТБ, при исполнении требований по обеспечению транспортной безопасности центральной. Судебная практика исходит из того, что ответственность СТИ или перевозчика за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности наступает лишь в случае наличия вины лица, ответственного за ТБ.

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 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» [URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73794382/#review>, дата обращения: 07.01.2023].

Международные акты, входящие в международные договоры РФ, регулируя схожие правоотношения, придерживаются более предметного подхода, чем ФЗ-16. Так, МК ОСПС дает следующие определения. Например, «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» [16, с. 24]. При этом их обязанности дополнительно конкретизированы в соответствующих разделах МК ОСПС [16, с. 46–52, 192].

В целях уточнения правового статуса лиц, ответственных за ТБ, и внесения недвусмысленности и определенности в требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта предлагается дополнить ст. 1 ФЗ-16 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».

Данное дополнение позволяет конкретизировать правовой статус лица, ответственного за ТБ. При этом оно не предусматривает 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»), что способствует его однозначному пониманию. Вместе с тем, правовой статус лиц, ответственных за ТБ, 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 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности» [URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/EDCAE0F6-83B7-4897-9EC4-32D2DCDA61D>, С. 3]. В ней указывается, что необходимость законодательного закрепления и раскрытия понятия «силы обеспечения транспортной безопасности» обусловлена вводимой обязательностью подготовки и аттестации СОТБ согласно вводимой статьи 12.1. ФЗ-16 «Подготовка и аттестация сил обеспечения 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 ОТИ и ТС от АНВ, а также совершенствования их правового статуса. Возможно, именно с этим связана слабая проработанность прав и обязанностей СОТБ. Данное предположение имеет право на существование, хотя тот факт, что полный состав СОТБ приходится выяснять через нормы ФЗ-16, 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», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26.02.2015 № 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», который включает:

1) работников СТИ, ПТБ, руководящих выполнением работы, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности на объекте (объектах) транспортной инфраструктуры или транспортном средстве (транспортных средствах) (далее — работники СТИ, ПТБ, руководящие работами);

2) работников ПТБ, включенных в состав группы быстрого реагирования;

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

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

5) работников СТИ, ПТБ, управляющие техническими средствами обеспечения транспортной безопасности.

Таким образом, перечень добавляет две категории, которые можно отнести к персоналу СТИ и пять — к персоналу ПТБ, 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», утвержденный приказом Минтранса России от 14.10.2015 № 306.

Возникает закономерный вопрос о том, относятся ли лица, указанные в пп. 1 Перечня отдельных категорий СОТБ, к лицам, ответственным за ТБ. Единственным документом, позволяющим ответить на этот вопрос, является приказ Минтранса России от 29.12.2020 № 578 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности». Согласно этому приказу, лица, ответственные за ТБ в СТИ, и лица, ответственные за ТБ на ОТИ и/или на ТС, работники СТИ, ПТБ, руководящие работами, повышают квалификацию по различным программам. Для того 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 о том, что основная функция работников СТИ, ПТБ, руководящих работами, — организаторская. В то время как у лиц, ответственных за ТБ, основной функцией является контроль, который дополняется навыками разработки внутренних организационно-распорядительных актов в области обеспечения транспортной безопасности и мероприятий по совершенствованию мер по обеспечению транспортной безопасности ОТИ и (или) ТС с учетом угроз совершенствования АНВ.

Приказ Минтранса России от 29.12.2020 № 578 позволяет выделить еще одну категорию лиц, входящих в состав СОТБ — это иные сотрудники СТИ, ПТБ, выполняющие работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности ОТИ и (или) ТС (далее — иные работники). Типовая дополнительная профессиональная программа к навыкам таких работников относит умения взаимодействовать с работниками на ОТИ и (или) ТС, непосредственно связан-

ными с обеспечением транспортной безопасности и информировать их об обстановке на ОТИ и (или) ТС. 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 СТИ или перевозчика.

Необходимо отметить, что среди функций сотрудников СТИ, ПТБ, руководящих работами, только одна может быть отнесена к компетенции СТИ — организация разработки плана обеспечения транспортной безопасности, и при этом она включена в перечень работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, а у работников СТИ, ПТБ, управляющих техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, работников ПТБ (пп. 2–4) и иных сотрудников, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, в функционале работ нет вообще.

Поэтому, во избежание путаницы словосочетание «непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности», целесообразно использовать только в отношении работ, включенных в перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 05.11.2009 № 1653-р, а также в отношении лиц, выполняющих конкретно эти работы.

Для характеристики лиц, входящих в состав СОТБ, предлагаю 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 ранее изложенного п. 7.2 ст. 1 ФЗ-16 предлагается его следующая редакция:

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 незаконного вмешательства.

Завершая анализ категорий работников СТИ, входящих в состав СОТБ, необходимо обратить внимание на то, что определение перечня категорий работников СОТБ и элементов их правового статуса, исходя

из типовых дополнительных профессиональных программ в области их подготовки, выглядит с правой точки зрения неестественно. Наоборот, создание дополнительных профессиональных программ должно опираться на четко и нормативно определенные права и обязанности таких работников. Следует отметить, что пять категорий работников сил обеспечения транспортной безопасности определены постановлением правительства. При этом указанные категории выделены только в целях подготовки и аттестации СОТБ в соответствии с ч. 4. ст. 12.1 ФЗ-16, а не для правового регулирования их повседневной деятельности по защите ОТИ и ТС от АНВ.

Юридически более грамотным выглядит подход, в соответствии с которым содержание дополнительных профессиональных программ опирается на нормы ФЗ-16 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 ФЗ-16 дополнить следующим 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.

Смысл второй части предложения состоит в том, что права и обязанности отдельных категорий работников подразделений транспортной безопасности частично установлены ФЗ-16 или в соответствии с ним (см. ст. 12.2, 12.3. ФЗ-16).

Термин «подразделение транспортной безопасности»

Завершая рассмотрение основных понятий, связанных с деятельностью подразделений транспортной безопасности, следует обратить внимание на понятие «подразделение транспортной безопасности». Введенный Федеральным законом от 03.02.2014 № 15 — ФЗ данный термин является в транспортной отрасли привычным и общеупотребительным, но использованное при его конструировании слово «подразделение» у некоторых людей вызывает закономерный вопрос: какое подразделение имеется в виду.

Поскольку подразделение — это часть, раздел, входящий в состав более крупной части, или как воинская единица в составе более крупной воинской части [24, с. 380], в реальности среди аккредитованных компетентными органами ПТБ, являющихся частями более крупных организаций, таких в настоящее время нет и быть не может. Это связано с тем,

что ПТБ являются юридические лица, аккредитованные в установленном ФЗ-16 порядке (п. 7.1 ст. 1), а согласно ч. 1 ст. 48 ГК РФ, юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, а также может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

В результате в настоящее время кроме юридических лиц, для которых деятельность по защите ОТИ и ТС от АНВ на договорной основе является основным видом деятельности, статусом ПТБ обладают организации, для которых деятельность по защите ОТИ и ТС от АНВ является далеко не основной, а структурные подразделения и персонал занимающейся этой деятельностью составляет незначительную долю организации. Например, АО «Океанрыбфлот», АО «Находкинский судоремонтный завод», ЗАО «Судоходная компания «Башволготанкер», ООО «Транснефть — Порт Козьмино», ПАО «Преображенская база тралового флота», Рыболовецкий колхоз им. В. И. Ленина, ООО «Порт Высоцкий», АО «Туапсинский зерновой терминал» и др. [URL: https://morflot.gov.ru/files/docslist/3685-9005-reestr_akkreditovannyih_rosmorrechflotom_ptb.xlsx, дата обращения: 07.01.2023]. Также в подзаконных ФЗ-16 Требованиях по обеспечению транспортной безопасности термин «подразделение транспортной безопасности» используется не только для обозначения соответствующего юридического лица, но и для обозначения его структурного подразделения. В частности, требованиями, утвержденными Постановлениями Правительства РФ от 8 октября 2020 г. № 1637, от 8 октября 2020 г. № 1638 и от 10 октября 2020 г. № 1651 СТИ, перевозчику, администрации бассейна внутренних водных путей и капитану морского порта предписывается образовать (сформировать) подразделение (подразделения) транспортной безопасности. Следовательно, в данном случае речь идет именно об организационно-штатных мероприятиях СТИ, перевозчика, администрации бассейна внутренних водных путей и службы капитана морского порта и не затрагивает аккредитацию в качестве ПТБ.

Использование одинаковых терминов в административно — правовых предписаниях, регулирующих разные вопросы, не способствует ясности законодательства. На взгляд автора, большему пониманию норм законодательства способствовало бы использование вместо слова «подразделение» более нейтрального по смыслу слова, например, «организация». Такая замена способствовала бы разделению понятий «организация транспортной безопасности» и «подразделение транспортной безопасности», и пониманию того, какая норма относится к юридическому лицу,

аккредитованному в качестве ПТБ, а какая к структурному подразделению юридического лица.

В данном вопросе имеется исключение из общего правила, которое составляют соответствующие подразделения ведомственной охраны Минтранса и Росжелдора, наделенные ФЗ-16 статусом ПТБ без необходимости прохождения процедуры аккредитации. Хотя и в отношении них существует неясность. Например, непонятно, ФЗ-16 статусом ПТБ наделяет юридические лица — ведомственные охраны Минтранса и Росжелдора, или только их отдельные подразделения, если их отдельные подразделения, что следует из буквального толкования понятия «подразделение транспортной безопасности», то неясно, какие их подразделения наделяются указанным статусом и на основании чего проводится их селекция и наделение соответствующим статусом. К сожалению, в настоящее время ответов на данный вопрос нет.

1.4. Незаконное вмешательство в деятельность транспорта как административно-правовое явление

В п. 1.3 было предложено использовать понятие «незаконное вмешательство в деятельность транспорта», под которым следует понимать любое противоправное воздействие на деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, угрожающее их безопасной деятельности. Использование термина «акт незаконного вмешательства в деятельность транспорта» в законодательстве о транспортной безопасности целесообразно исключить в связи с отсутствием его *теоретической и практической пользы*. Для практической деятельности целесообразно определить перечень юридических фактов, которые с позиций законодательства о транспортной безопасности, признаются незаконным вмешательством в деятельность транспорта.

Для дополнительного обоснования вышеприведённых новелл и понимания административно-правой природы «незаконного вмешательства в деятельность транспорта» необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- какие действия или события ФЗ-16 расценивает как акт незаконного вмешательства;
- в какой мере данным понятием охватываются события незаконного вмешательства в деятельность транспорта;
- насколько предлагаемый ФЗ-16 подход соответствует пониманию транспортной безопасности как состояния защищенности транспорта от незаконного вмешательства.

В настоящее время в транспортной отрасли доминирует точка зрения, что исчерпывающий перечень АНВ содержится в Перечне потенциальных угроз. Упрощенно ее можно описать формулой «акт незаконного вмешательства» => «потенциальная угроза совершения актов незаконного вмешательства» => ответственность, предусмотренная, ст. 205 УК РФ, а также ст. 11.15.1. КоАП и 263.1 УК РФ (для СТИ, перевозчиков и отдельных физических лиц). Конечно, данная формула, возможно, гипертрофированно выделяет отдельные элементы, не учитывая всю сложность обеспечения транспортной безопасности, но она предназначена исключительно для иллюстрации.

Следует заметить, что формированию такого мнения и практики способствовало само государство как регулятор общественных отношений в области обеспечения транспортной безопасности. То, что меры и требования, предусмотренные ФЗ-16, направлены только на предотвращение угроз АНВ из указанного ранее перечня, проходит «красной нитью» юридического института транспортной безопасности, хотя легитимность самого перечня потенциальных угроз является дискуссионным вопросом, так как ФЗ-16 не определяет порядок определения угроз совершения АНВ.

Данный подход является следствием общепринятого де-факто в административно-правовом регулировании обеспечения транспортной безопасности ограничительного толкования ФЗ-16. Из всей массы возможных АНВ он выделяет только те, защита ОТИ и ТС от которых является приоритетом для государства. Практически все из них имеют признаки объективной стороны террористического акта. Именно на защиту ОТИ и ТС от таких АНВ направлены все усилия ФОИВ, наделенных компетенцией в области обеспечения транспортной безопасности.

Россия не одинока в таком взгляде на проблему защиты транспорта. Так, в первом абзаце «Закона США об улучшении авиационной безопасности 1990» (Aviation Security Improvement Act of 1990) отмечается, что правительство США должно уделять первостепенное внимание безопасности и защите пассажиров авиаперевозчиков США от террористических угроз. Австралийское министерство внутренних дел раскрывает в «Руководстве по законопроекту о внесении поправок в законы о транспортной безопасности (критическая инфраструктура) 2022» (Guide to the exposure draft Transport Security Amendment (Critical Infrastructure) Bill 2022) понятие «незаконное вмешательство» через террористический акт или его попытку. Однако при этом защита ОТИ и ТС от иных АНВ (далее остановимся на этом) выпадает из поля зрения государства, а меры, предпринимаемые отдельными СТИ для защиты от таких АНВ, даже

являются предметом судебных разбирательств. Все это препятствует СТИ и перевозчикам в организации эффективной защиты ОТИ и ТС от АНВ, «связывает руки» ПТБ при осуществлении защиты ОТИ и ТС от АНВ и, в конечном итоге, негативно сказывается на защите от АНВ конкретных ОТИ и ТС. Для проверки объективности выше приведенных умозаключений проведем сравнение понятия «акт незаконного вмешательства» и угроз, включенных в Перечень потенциальных угроз.

Как отмечалось ранее, понятие «акт незаконного вмешательства» определено ФЗ-16. При этом ФЗ-16 не содержит норм, определяющих критерии отнесения конкретных действий (бездействия) к АНВ и порядок формирования перечня АНВ; норм, указывающих на орган, уполномоченный на формирование и утверждение такого перечня, а также на нормативный правовой акт, которым такой перечень должен или может быть утвержден. В свою очередь, Перечень потенциальных угроз утвержден во исполнение п. 2, ч. 2 ст. 2 ФЗ-16, в котором к основным задачам обеспечения транспортной безопасности относится определение угроз совершения АНВ.

Следует обратить внимание на то, что ФЗ-16 оперирует как понятием «акт незаконного вмешательства», так и использует понятие «угроза совершения акта незаконного вмешательства». Данные понятия не синонимы и имеют разное содержание. В связи с этим Перечень потенциальных угроз никак не может содержать исчерпывающий перечень АНВ. В связи с этим необходимо на примерах разобраться с отличиями АНВ от действий, включенных в Перечень потенциальных угроз.

Пример 1. 24 марта 2015 года авиалайнер Airbus A320–211 авиакомпании Germanwings выполнял пассажирский рейс 4U9525 по маршруту Барселона — Дюссельдорф. Во время полета второй пилот Андреас Лубиц заблокировался в кабине и направил самолет в горный склон в Прованских Альпах. Самолет потерпел крушение, все члены экипажа и пассажиры погибли.

При буквальном толковании понятий Перечня потенциальных угроз действия А.Лубица не подпадают под угрозу захвата ТС. Обязательными признаками угрозы захвата являются установление над ТС контроля силой или угрозой применения силы, или путем любой другой формы запугивания. А.Лубиц в кабине пилотов находился абсолютно законно, действий к захвату самолета, описанных в угрозе захвата не предпринимал. При этом его действия содержат все признаки АНВ. Действия А. Лубица по недопуску в кабину командира воздушного судна и изменения его курса были противоправными, угрожали безо-

пасной деятельности ТС, повлекли за собой причинение вреда жизни людей и материальный ущерб.

Согласно ГОСТ Р 55584–2013, незаконный захват воздушного судна в полете также квалифицируется как акт незаконного вмешательства.

Пример 2. Хулиганство на ОТИ или в ТС (на примере состава преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ).

Перечень потенциальных угроз признаки объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ, за исключением предусмотренных ч. 3, не рассматривает в качестве угрозы совершения АНВ. Причем даже хулиганство, совершенное с применением оружия, не содержит признаков, являющихся основанием для отнесения действий к Перечню потенциальных угроз.

Однако с точки зрения п. 1 ст. 1 ФЗ-16 хулиганство на ОТИ или на ТС может быть квалифицировано как АНВ. Оно противоправно (грубое нарушение общественного порядка), влечет за собой причинение вреда жизни и здоровью людей либо создает угрозу наступления таких последствий (применение насилия к гражданам либо угроза его применения) и в итоге угрожает безопасной деятельности ОТИ или ТС. Схожую оценку можно дать признакам объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 214 УК РФ «Вандализм».

Пример 3. Кража (на примере состава преступления, предусмотренного ст. 158 УК РФ).

Перечень потенциальных угроз «угрозу хищения» раскрывает как «возможность совершения хищения элементов ОТИ и/или ТС, которое может привести их в негодное для эксплуатации состояние, угрожающее жизни или здоровью персонала, пассажиров и других лиц». Существующая практика под такими элементами понимает эксплуатирующиеся в данный момент на ОТИ и / или ТС элементы.

Одновременно с ранее указанным подходом на практике имеет место и оценка действий как угрозы совершения АНВ, учитывающая цели (умысел) хищения. Если хищение осуществлено для целей реализации иных угроз, предусмотренных Перечнем потенциальных угроз, то оно не должно квалифицироваться как «угроза хищения».

Данный подход рационален, однако он не основан на действующих правовых нормах, которые не определяют необходимость наличия умысла для включения возможных действий в перечень потенциальных угроз. При этом рассматриваемый подход, во-первых, достаточно субъективен, а, во-вторых, не создает четких критериев отнесения действия

к угрозам совершения АНВ, определенным Перечнем потенциальных угроз. Он, скорее, является попыткой правоприменителей заполнить имеющиеся пробелы и разрешить противоречия «здесь и сейчас», чем основой для реального нормотворчества. В случае если хищения не рассматривать через призму умысла на реализацию потенциальных угроз совершения АНВ, то можно обнаружить достаточно много краж, которые не будут квалифицироваться данным Перечнем, но будут содержать признаки АНВ, предусмотренные ФЗ-16. Например, кража запасных частей, инструментов и принадлежностей влечет материальный ущерб, в будущем может угрожать безопасной деятельности транспортного ОТИ и ТС и создать угрозу причинение вреда жизни и здоровью людей.

Кража технических документов может приостановить эксплуатацию технических сложных ОТИ и ТС как раз в связи с возможными угрозами безопасной деятельности транспортного комплекса, причинения вреда жизни и здоровью людей и материального ущерба. Кража груза также подпадает под определение АНВ, так как оно противоправно, влечет материальный ущерб и с точки зрения, как минимум, грузоотправителя деятельность транспортного комплекса не является безопасной.

Приведенные примеры свидетельствуют в пользу того, что под понятие «акт незаконного вмешательства» подпадает очень широкий круг действий и формирование исчерпывающего перечня АНВ является крайне трудно выполнимой и порой даже невыполнимой задачей.

Исследователи ранее, видимо, также приходили к подобному выводу и предпринимали попытки аргументировано очертить круг АНВ. В частности, С. А. Дмитриев и В. М. Корякин считали возможным для решения этой задачи исходить из составов преступлений и административных проступков, содержащих признаки АНВ.

Так Дмитриев С. А. отмечает, что «уголовный кодекс РФ предусматривает очень широкий спектр преступлений, обладающих признаками вмешательства в безопасную деятельность транспортного комплекса: ст. 205 «Террористический акт», преступления, предусмотренные гл. 27 «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта», в частности ст. 211 «Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава», ст. 214 УК РФ «Вандализм», ст. 227 УК РФ «Пиратство», ст. 267 «Приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения» и др. К другим примерам незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры, преследуемых уголовным законодательством, можно отнести кражи (ст. 158 УК РФ), например, деталей верхнего строения пути, средств сигнализации и связи, других узлов и агрегатов железно-

дорожного транспорта, похищение которых, безусловно, влияет на безопасное функционирование объектов транспорта» [7].

Гл. 11 КоАП РФ, предусматривающая административные правонарушения на транспорте, содержит 29 статей, которые в той или иной степени отражают признаки незаконного вмешательства в безопасное функционирование транспортных объектов. Например, ч. 1 ст. 11.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за повреждение железнодорожного пути, сооружений и устройств сигнализации или связи либо другого транспортного оборудования, сбрасывание на железнодорожные пути или оставление на них предметов, которые могут вызывать нарушение движения поездов. Ст. 11.3 и 11.6 КоАП РФ предусматривают административную ответственность за действия, угрожающие безопасности движения на воздушном и водном транспорте, и др. Безусловно, такой подход имеет теоретическую значимость. Однако он также является ограничительным и позволяет сгруппировать АНВ на основе последствия отдельных «успешных» АНВ. Для повседневной деятельности СТИ, перевозчиков и ПТБ, к сожалению, он не несет особой практической пользы.

Очевиден тот факт, что понятие «акт незаконного вмешательства» содержит понятие «террористический акт», по сути являющееся составом преступления, а Перечень потенциальных угроз угрозы совершения террористического акта не содержит.

Анализируя перечень потенциальных угроз, Н. С. Рязанов обращает внимание на то, что содержание категории «акт незаконного вмешательства» наполняется в основном лишь деяниями террористического характера, а иные способы опасного воздействия (посягательства экономического, информационного характера, зацепинг и др.) незаслуженно отходят на второй план, и в законе о них ничего не говорится. Все это приводит к тому, что осуществляемая в области транспортной безопасности политика является односторонней, не учитывая всей специфики и разнообразия актов незаконного вмешательства [19].

Резюмируя ранее изложенное, можно сделать вывод о том, что для государства основным приоритетом является защита ОТИ и ТС от террористических актов. Меры и требования ФЗ-16 направлены на защиту ОТИ и ТС от АНВ, в основном имеющих признаки объективной стороны террористического акта. Все иные АНВ из поля зрения государства как регулятора общественных отношений в настоящее время выпадают. Данный вывод подкрепляется вышеприведенными примерами и мнениями.

В 2017 г. автором был проведен анализ различий содержания охранных услуг, предоставляемых ведомственной охраной и частными

охранными организациями, и услуг по обеспечению транспортной безопасности, рассмотрены вопросы правоприменения и взаимосвязи нормативных правовых актов [22]. Тогда, обосновывая необходимость гармонизации законодательств о ведомственной охране и о частной охранной деятельности с законодательством о транспортной безопасности, был сделан следующий пессимистичный прогноз: «...*Задействованные подразделения транспортной безопасности и охрана, по сути, дублируют друг друга*». Здравый смысл подсказывает, что это верно. Но формально это разные подразделения, которые решают они разные задачи, а потому должны осуществлять защиту одновременно. Именно такое заключение было сделано некоторыми юристами после изучения вопроса в ходе подготовки к совещанию у министра транспорта РФ М. Ю. Соколова по вопросам ведомственной охраны.

Может сложиться ситуация, когда на одном и том же посту будут находиться два сотрудника: один — от подразделения транспортной безопасности, другой — от охраны, а надзорные (контрольные) органы сегодня будут проверять соблюдение законодательства о транспортной безопасности, а завтра — об охране.

Любая недоработка в правовых документах, коллизии, неопределенность в правоприменении создают риск не только произвольного применения права субъектом, но и произвольного толкования законов надзирающими и контролирующими органами. Вместо защиты СТИ получает неизвестное «минное поле», где каждый шаг чреват угрозой наказания» [22].

Ознакомление с судебными актами показывает, что, к сожалению, прогноз был верен. Обычной практикой стали судебные иски, в которых прокурор или ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерство транспорта Российской Федерации» настаивают на необходимости обеспечения силами УВО Минтранса России охраны ОТИ, включенных в Перечень охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации», утвержденный приказом Минтранса России от 3 августа 2016 г. № 222 (далее — Приказ № 222), защита от АНВ которых на момент подачи иска уже обеспечивается ПТБ. Практика вынесения судами решений в пользу УВО Минтранса России также обширна.

По мнению СТИ, иных ПТБ основной целью исков со стороны УВО Министерство транспорта Российской Федерации является принуждение их к заключению договора на защиту ОТИ от АНВ. При положительном для УВО Минтранса России решении суда ответчик, как правило, вынужден заключить договор с единственным поставщиком услуги — УВО Минтранса России — не только на охрану, но и на защиту от АНВ.

СТИ и иные ПТБ считают, что УВО Минтранса России в таких случаях злоупотребляет правом, так как истинной целью является не повышение качества услуги, а доминирование на рынке и ограничение конкуренции.

Попробуем разобраться в сложившейся ситуации с помощью сравнения элементов состава административно-правового статуса подразделений ведомственной охраны, частных охранных организаций и ПТБ и их работников. В рассмотренных судебных решениях встречаются следующие формулировки: *«Несмотря на формальную схожесть услуг по обеспечению охраны Объекта от противоправных посягательств и защиты от актов незаконного вмешательства, нельзя их отождествлять и приводить к единому виду услуг, в связи с тем, что охрана Объекта представляется более широким понятием, особенно осуществляемая ведомственной охраной»*; *«...только наличие на Объекте ведомственной охраны способно обеспечить одновременно их защиту от противоправных посягательств в отношении материальных ценностей, хранящихся на объектах, предупредить и пресечь административные правонарушения в области противопожарной безопасности, с учетом наличия полномочий по проверке соблюдения требований пожарной безопасности на охраняемых объектах (Приказ Министерство транспорта Российской Федерации России от 24.11.2008 № 192) и от актов незаконного вмешательства»*³.

Приведенные утверждения фактически формируют фундамент исковой позиции УВО Минтранса России, и в решениях судов они часто выступают в качестве аксиомы. Но за прошедшее с 2017 г. время внесены существенные изменения в законодательство о транспортной безопасности и поэтому сейчас вышеприведенные утверждения выглядят неубедительно.

В ряде решений судов проводится сравнение основных задач ведомственной охраны (ст. 2 ФЗ-77) и основных задач обеспечения транспортной безопасности (ч. 2 ст. 2 ФЗ-16). Результатом анализа становится

² См.: Решение Октябрьского районного суда г. Новороссийска Краснодарского края № 2-4354/2019 2-536/2020 2-536/2020(2-4354/2019);-М-5719/2019 М-5719/2019 от 30 января 2020 г. по делу № 2-4354/2019 [Электронный ресурс] / Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт). – URL: https://sudact.ru/regular/doc/EIcRN87sXF5t/?regular-txt=®ular-case_doc=+2-536%2F20®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=1001®ular-court=Октябрьский+районный+суд+г.+Новороссийска+%28Краснодарский+край%29®ular-judge=Схудобенова+М.А.+%28Октябрьский+районный+суд+г.+Новороссийска+%28Краснодарский+край%29%29&_=1620369989170 (дата обращения: 07.01.2023).

³ Там же.

вывод о принципиальных отличиях, который часто формулируется в следующем виде: *«Несмотря на формальную схожесть услуг по обеспечению охраны Объекта от противоправных посягательств и защиты от актов незаконного вмешательства, нельзя их отождествлять и приводить к единому виду деятельности и услуг, в связи с тем, что охрана Объекта представляется более широким понятием, особенно осуществляемая ведомственной охраной»⁴. Если посмотрим содержание сравниваемых статей, то, конечно же, согласимся с таким выводом.* Однако в таком сравнении кроется хитрость, на которую не обращают внимание прокурор и суд — приводится сравнение несравнимых вещей: основ правового статуса организации (ведомственной охраны) и основных задач транспортной безопасности как юридического института. Поэтому, чтобы разобраться в вопросе, сравним ключевые элементы правового статуса ведомственной охраны с правовым статусом ПТБ. С точки зрения ФЗ-77 в редакции от 28.06.2022 «ведомственная охрана» — это форма организации ведомственных органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств, а не вид деятельности (ст. 1 ФЗ-77). Основное предназначение ведомственной охраны — это защита охраняемых объектов (далее — защита объектов), а не их охрана.

«Положение о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 11.10.2001 № 743, подтверждает указанный вывод. При этом ПП-743 выделяет четыре вида охраны: физическая охрана объектов, охрана объектов с использованием технических средств охраны, охрана имущества при его транспортировке, комбинированная охрана, которые являются только способами защиты (п. 7). Использование в нем термина «охрана» интуитивно понятно, но юридически некорректно и неверно.

Согласно ФЗ-77, в редакции от 28.06.2022 ведомственная охрана не осуществляет охрану объекта от противоправных посягательств и, соответственно, не может оказывать услуги по его охране. Согласно за-

⁴ См.: Решение Октябрьского районного суда г. Новороссийска Краснодарского края № 2-4354/2019 2-536/2020 2-536/2020(2-4354/2019);~М-5719/2019 М-5719/2019 от 30 января 2020 г. по делу № 2-4354/2019 [Электронный ресурс] / Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт). – URL: https://sudact.ru/regular/doc/EIcRN87sXF5t/?regular-txt=®ular-case_doc=+2-536%2F20®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=1001®ular-court=Октябрьский+районный+суд+г.+Новороссийска+%28Краснодарский+край%29®ular-judge=Схудобенова+М.А.+%28Октябрьский+районный+суд+г.+Новороссийска+%28Краснодарский+край%29%29&_=1620369989170 (дата обращения: 07.01.2023).

кону РФ от 11.03.1992 № 2487–1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», охрана является целью частной охранной деятельности, и охранные услуги оказывают только частные охранные организации, а не ведомственная охрана. Указанные противоречия не остались незамеченными и Федеральным законом от 07.10.2022 № 395-ФЗ были внесены изменения в ФЗ-77. В частности, ст. 1 ФЗ-77 была дополнена основным понятием «охрана». Предназначением ведомственной охраны стала охрана объектов в целях предотвращения противоправных посягательств, а не защита охраняемых объектов от противоправных посягательств. Охрана объектов в целях предотвращения противоправных посягательств также отнесена к основным задачам ведомственной охраны.

ФЗ-77 в редакции от 07.10.2022 раскрывает понятие «охрана как деятельность по обеспечению состояния защищенности объекта охраны (охраняемого объекта)», осуществляемая в целях решения задач, возложенных на ведомственную охрану, т. е. понятие «охрана» раскрывается через понятие «защита».

В ФЗ-77 появилось понятие «охрана». Согласно редакции от 07.10.2022 ведомственная охрана осуществляет охрану, а не защиту. Однако, что именно в результате изменилось в деятельности ведомственной охраны, какие существенные изменения в правовом статусе ведомственной охраны влечет замена понятия «защита» на «охрана» абсолютно не понятно. На мой взгляд, ясности и однозначности введение нового понятие в ФЗ-77 не добавило. Кроме того, не внесены изменения в ПП-743, которое в части, касающейся основных задач ведомственной охраны, в настоящее время противоречит ФЗ-77. При этом ПП-743 относит охрану к способам защиты (см. п. 7), что коррелирует с толкованием понятий в Словаре русского языка С. И. Ожегова. Возможно, под термином «охрана» УВО Минтранса России имело в виду один из способов защиты объектов или их совокупность. Но непонятно, как можно сравнивать способы оказания услуги по защите объектов с услугой по защите от актов незаконного вмешательства.

Перейдем к сравнению административно-правовых статусов ведомственной охраны и ПТБ. Согласно ст. 2 ФЗ-77 в редакции от 07.10.2022, к основным задачам ведомственной охраны относятся охрана объектов в целях предотвращения противоправных посягательств; обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах. При этом в ходе рассмотрения вопроса необходимо учитывать, что в Словаре русского

языка С. И. Ожегова [24] понятие «защита» трактуется через глагол «защитить», толкование которого по сути охватывает понятие «охрана».

*Охрана объектов в целях предотвращения
противоправных посягательств
и обеспечение транспортной безопасности*

Ч. 2 ст. 2 ФЗ-77 определяет, что иные задачи на ведомственную охрану могут быть возложены в соответствии с федеральными законами. Часть 7.1) ст. 1 ФЗ-16 подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта, осуществляющие защиту ОТИ и ТС от АНВ, относит к ПТБ.

На основании ранее приведенных положений ФЗ-77 и ФЗ-16 и сделан вывод о том, что «...охрана объекта представляется более широким понятием, особенно осуществляемая ведомственной охраной», т.е. ведомственная охрана обладает правовым статусом ПТБ и в дополнение к этому решает задачи, указанные в ст. 2 ФЗ-77. На первый взгляд все логично, если не знать требования законодательства об обеспечении транспортной безопасности.

Российское законодательство не содержит определения деяния «противоправное посягательство». Попробуем сформулировать такое определение. Согласно толкованию, приведенному в Словаре русского языка, «посягательство — это попытка причинить вред, ущерб кому-нибудь или чему-нибудь» [24, С. 401]. Таким образом, «противоправное посягательство» — это попытка противоправного причинения вреда, ущерба.

Согласно ФЗ-16 «акт незаконного вмешательства» — это противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. Как видим, для АНВ также обязательна противоправность и причинение вреда, ущерба.

В данном случае без дополнительных объяснений ясно, что любое «противоправное посягательство» в отношении ОТИ или ТС потенциально угрожает безопасной деятельности транспортного комплекса. Вопрос в том, угрожает или нет конкретное посягательство или действие безопасной деятельности транспортного комплекса, а также не является ли для ведомственной охраны или ПТБ обстоятельством, влияющим на обязанности их работников и, как следствие, на их действия, так как они должны реагировать на любое посягательство или действие. Угрожало ли конкретное посягательство или действие безопасной деятельности транспортного комплекса в большинстве случаев может

определить только СТИ или перевозчик. Поэтому при осуществлении ведомственной охраны защиты ОТИ или ТС угроза безопасной деятельности транспортного комплекса является потенциальным признаком противоправного посягательства по умолчанию.

Как часто пишут в решениях судов, «иное толкование рассматриваемых норм права противоречило бы целям создания ведомственной охраны»⁵. Вряд ли СТИ или перевозчик для удобства ведомственной охраны на конкретных ОТИ или ТС стал бы размещать специальную маркировку, свидетельствующую о том, что при противоправном посягательстве на данный объект возникает угроза безопасной деятельности транспортного комплекса или указывал бы эти сведения во внутриобъектных инструкциях.

При буквальном толковании понятия «акт незаконного вмешательства» можно сделать вывод о том, что утверждение «...только наличие на Объекте ведомственной охраны способно обеспечить одновременно их защиту от противоправных посягательств в отношении материальных ценностей, хранящихся на объектах» не обосновано, так как защита от АНВ включает предотвращение материального ущерба. Предотвратить материальный ущерб без защиты материальных ценностей невозможно. Так что в части, касающейся защиты материальных ценностей, полномочия ведомственной охраны и ПТБ одинаковы.

В дискуссиях можно услышать мнение о том, что компетенция ПТБ ограничена «Перечнем потенциальных угроз совершения акт незаконного вмешательства в деятельность объект транспортной инфраструктуры и транспортное средство». Это неверно, так как согласно п. 7.1 ст. 1 ФЗ-16 основным предназначением ПТБ является защита ОТИ и ТС от любого АНВ, а не от поименованных Перечнем потенциальных угроз. Перечень потенциальных угроз используется при проведении оценки уязвимости ОТИ и ТС⁶, разработке планов⁷ и паспортов обеспечения транспортной безопасности⁸, межведомственным

⁵ См.: Решение Октябрьского районного суда г. Новороссийска Краснодарского края № 2-4354/2019 2-536/2020 2-536/2020 (2-4354/2019;)-М-5719/2019 М-5719/2019 от 30 января 2020 г. по делу № 2-4354/2019.

⁶ См.: Приказ Минтранса России от 12.04.2010 № 87 «О порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств».

⁷ См.: Приказ Минтранса России от 11.02.2010 № 34 «Об утверждении Порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств».

⁸ См.: Рекомендации по разработке паспортов обеспечения транспортной безопасности для транспортных средств морского и речного транспорта (утв. Росморречфлотом).

взаимодействии⁹, установлении уровней безопасности ОТИ и ТС¹⁰, является основанием для СТИ или перевозчика для применения дополнительных мер, предусмотренных планом или паспортом обеспечения транспортной безопасности¹¹.

Таким образом, на основании ранее изложенного можно сделать вывод о том, что ПТБ как и ведомственная охрана защищают ОТИ и ТС от противоправных действий, которые могут нанести ему вред, ущерб и угрожают безопасной деятельности транспорта, т.е. иное толкование рассматриваемых норм права противоречит целям создания ПТБ.

*Обеспечение пропускного и внутриобъектового режимов
и обеспечение транспортной безопасности*

Существует мнение, что обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов — это задача, которую может решить только ведомственная охрана (ст. 2 ФЗ-77) или частные охранные организации (пп. 5 ч. 2 ст. 3 закона РФ от 11.03.1992 № 2487–1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»), ФЗ-16 такую задачу ПТБ не ставит. Действительно, ФЗ-16 такой задачи перед ПТБ не ставит, определяя только понятие «подразделение транспортной безопасности». Задачи ПТБ раскрываются подзаконными актами.

Так, например, пп. 29) п. 5 «Требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 8.10.2020 № 1638, обязывает СТИ организовать пропускной и внутриобъектовый режимы на ОТИ в соответствии с утверж-

⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 15.08.2018 № 943 «Об утверждении Правил 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».

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 29.12.2020 № 2344 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)».

¹¹ Напр.: Постановление Правительства РФ от 8.10.2020 № 1638 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта».

денным планом обеспечения транспортной безопасности ОТИ, в том числе установить единые виды постоянных и разовых пропусков в соответствии с Правилами допуска на объект транспортной инфраструктуры, приведенными в приложении к ПП-1638. Правила определяют организацию пропускного и внутриобъектового режимов в целях обеспечения транспортной безопасности объект транспортной инфраструктуры.

В соответствии с пп. 3) п. 5 ПП-1638 защита ОТИ в соответствии с планом обеспечения транспортной безопасности ОТИ осуществляется ПТБ. ПТБ включают специально оснащенные мобильные группы быстрого реагирования, круглосуточно выполняющие задачи по реагированию на нарушения внутриобъектового и пропускного режимов.

Таким образом, законодательство о транспортной безопасности однозначно и недвусмысленно обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов относит к компетенции ПТБ. При этом обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов — эта задача, являющаяся производной от задачи защиты от противоправных посягательств, и поставленная для обеспечения ее решения.

Обеспечение пожарной безопасности и обеспечение транспортной безопасности

Пожарная безопасность в качестве задачи для ведомственной охраны и ПТБ законами не выделяется, но пожар может быть следствием противоправного посягательства или АНВ. Поэтому позволим несколько замечаний по поводу встречающейся в решениях судов фразы «... предупредить и пресечь административные правонарушения в области противопожарной безопасности, с учетом наличия полномочий по проверке соблюдения требований пожарной безопасности на охраняемых объектах (Приказ Минтранса России от 24.11.2008 № 192)...»¹², которая, по видимому, должна укреплять искомую позицию ведомственной охраны. В пользу приведенного аргумента свидетельствует также наличие в Приказе № 192 главы X «Организация деятельности ведомственной охраны по проверке соблюдения требований пожарной безопасности на охраняемых объектах, которая регламентирует осуществление ведомственной охраной Минтранса России ведомственного пожарного контроля.

Вызывает вопрос, почему в качестве аргумента приводится ссылка на приказ Минтранса России, а не акты, обладающие более высокой

¹² См.: Решение Октябрьского районного суда г. Новороссийска Краснодарского края № 2-4354/2019 2-536/2020 2-536/2020(2-4354/2019;)-М-5719/2019 М-5719/2019 от 30 января 2020 г. по делу № 2-4354/2019.

юридической силой? Ответ прост. «Положение о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации», в соответствии с п. 7 которого издан Приказ № 192 не затрагивает вопросов пожарной безопасности в общем, и «ведомственного пожарного контроля» в частности.

Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» относит «ведомственный пожарный контроль» к деятельности ведомственной пожарной охраны, которой УВО Минтранса России не является. Необходимо обратить внимание на то, что «ведомственная пожарная охрана» и «ведомственная охрана» — это не одно и то же. Пожарные команды УВО Минтранса России имеют статус частной пожарной охраны. Таким образом, гл. X Приказа № 192 противоречит действующему законодательству.

Приказ № 192 регламентирует вопросы внутренней организации УВО Минтранса России и создает для заказчиков услуги по защите объектов от противоправных посягательств механизм контроля качества предоставляемой услуги. Включать или нет в договор с УВО Минтранса России на защиту объекта вопросы обеспечения пожарной безопасности — выбор заказчика услуги, а не его обязанность. Кратко поясним это.

В соответствии с ФЗ-77 работники ведомственной охраны имеют право при выявлении нарушений, создающих на охраняемых объектах угрозу возникновения пожаров, принимать меры по пресечению указанных нарушений и ликвидации указанных условий. Работники ведомственной охраны имеют право участвовать в установленном порядке в осуществлении контроля соблюдения противопожарного режима и тушении пожаров. Следует обратить внимание на то, что ФЗ — 77 устанавливает права и обязанности только работников ведомственной охраны, т.е. работников, непосредственно находящихся на постах, а не УВО Минтранса России как организации.

Из ранее приведенных прав и обязанностей не вытекают права УВО Минтранса России в области пожарной безопасности как организации и в том виде, как они представлены в Приказе № 192. Наоборот, ФЗ-77 дает четко понять, что работники ведомственной охраны при исполнении своих обязанностей по пожарной безопасности на охраняемом объекте руководствуются локальными актами заказчика. Так, ст. 1 ФЗ-77 рассматривает выполнение лицами, находящимися на охраняемых объектах, требований пожарной безопасности, как часть внутриобъектового режима.

Внутриобъектовый режим на ОТИ устанавливается СТИ. Согласно пп. 9 п. 5, ПП-1638 СТИ обязан утвердить положение (инструкцию)

о внутриобъектовом режиме на ОТИ. Согласно пп. 29 п. 5 СТИ обязан организовать внутриобъектовый режим на ОТИ. Приложение к ПП — 1638 «Правила допуска на объект транспортной инфраструктуры» определяют организацию внутриобъектового режима в целях обеспечения транспортной безопасности ОТИ. Пп. 3 п. 5 ПП-1638 реагирование на нарушения внутриобъектового режима относит к задачам групп быстрого реагирования ПТБ. В этой части ПП- 743 не противоречит ПП-1638 и в его п. 12 отмечается, что инструкции о внутриобъектовом режиме утверждаются руководителями охраняемых объектов. Следовательно, никакой особой подтвержденной компетенцией в области ведомственного пожарного контроля УВО Минтранса России не обладает. Реагирование на нарушения требований пожарной безопасности как части внутриобъектового режима является задачей любого ПТБ, а не только УВО Минтранса России.

Необходимо отметить, что согласно Приказу № 192 деятельность ведомственной охраны по проверке соблюдения требований пожарной безопасности осуществляется УВО Минтранса России только на объектах, предусмотренных Приказом № 222. Именно ввиду этого обстоятельства добавлена фраза о пожарной безопасности в рассматриваемое утверждение. Таким образом, УВО Минтранса России пытается обосновать позицию о том, что на этих объектах только оно может заниматься проверкой соблюдения требований пожарной безопасности.

Однако ранее приведенным кратким анализом такая позиция опровергается. Кроме того, нельзя согласиться с тезисом об обязательности охраны ОТИ, включенных в Приказ № 222, силами УВО Минтранса России, так как данный приказ является индивидуальным разрешительным правовым актом для УВО Минтранса России, конкретизирующим правовой статус УВО Минтранса России и не создающим правовых последствий для владельцев ОТИ. Исследование, на основании результатов которого сделан такой вывод, опубликовано в электронном журнале «Транспортное право и безопасность» [23].

*Предупреждение и пресечение преступлений
и административных правонарушений
и обеспечение транспортной безопасности*

ФЗ-77 в качестве основной задачи ведомственной охраны рассматривает предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах. ФЗ-16 перед ПТБ ставит задачу обеспечения защиты ОТИ и ТС от АНВ.

Несмотря на то, что формулировки задач разные, их толкование практически идентично. Учитывая, что затронутые темы сами по себе являются предметами многих публикаций, рассмотрим лишь отдельные положения теории. Так, в Словаре русского языка С. И. Ожегова глагол «защитить» означает оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности» и предохранить, обезопасить от чего-нибудь, а слово «пресечь» означает прекратить, остановить силой, резким вмешательством [24, с. 160, 411].

Ст. 14 УК РФ признает преступлением виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. При этом В. П. Ревин обращает внимание на то, что «преступлению всегда присущ признак противоправности» [34, с. 100]. Согласно ст. 2.1. КоАП, административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. В. Л. Кулатов в курсе лекций по теории государства и права отмечает, что всякое деяние человека квалифицируется как правонарушение при условии его общественной опасности: «*Противоправность является юридическим выражением общественной опасности деяния, его вредности для общества*» [28, С. 583], определяя правонарушение «*как виновное, противоправное действие (бездействие) лица, причиняющее вред обществу, государству или отдельным лицам*» [28, С. 584].

Изложенные ранее определения и выводы объединяет ст. 2 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», которая правонарушение раскрывает как преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность. Таким образом, в части пресечения преступлений и административных правонарушений задачи ведомственной охраны и ПТБ одинаковы.

УК РФ (ст. 2) и КоАП (ст. 1.2) предупреждение преступлений и административных правонарушений, соответственно, относят к своим задачам. ФЗ-182 к субъектам профилактики правонарушений УВО Минтранса России не относит. С учетом этого компетенция УВО Минтранса России в части предупреждения преступлений и административных правонарушений не отличается от компетенции иных лиц, участвующих в профилактике правонарушений, включая ПТБ, и в соответствии правами, предоставленными ст. 13 ФЗ-182, может быть реализована в следующих формах: правовое просвещение и правовое информирование; социальная

адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Выводы. ПТБ, как и ведомственная охрана, защищают ОТИ или ТС от противоправных действий, которые могут нанести ему вред, ущерб и угрожают безопасной деятельности транспорта, включая защиту материальных ценностей. Обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов относится к компетенции любого ПТБ, а не только ведомственной охраны.

Реагирование на нарушения требований пожарной безопасности как части внутриобъектового режима — задача как ведомственной охраны, так и ПТБ. Компетенция ведомственной охраны в части предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений не отличается от компетенции ПТБ. Основные элементы административно-правовых статусов подразделений ведомственной охраны и ПТБ в части, касающейся защиты ОТИ и ТС от противоправных посягательств и от АНВ, являются одинаковыми.

Противоправные посягательства в сфере транспорта, по сути, составляют понятие акта незаконного вмешательства. Защиту ОТИ и ТС от противоправных посягательств и защиту ОТИ и ТС от АНВ не только можно, но и правильно отождествлять и приводить к единому виду деятельности и услуг и относить к компетенции подразделений транспортной безопасности. Однако сложившаяся ситуация содержит положительный потенциал как для правотворчества, так и для правоприменения.

Приведем необходимые разъяснения. ФЗ-16 определяет понятие «акт незаконного вмешательства». Ч. 1 ст. 4 ФЗ-16 возлагает обеспечение транспортной безопасности ОТИ и ТС на СТИ и перевозчиков. Государство через юридический институт транспортной безопасности регулирует общественные отношения исключительно в части, касающейся АНВ, имеющих в основном признаки объективной стороны террористического акта. Следовательно, обеспечить защиту ОТИ и ТС от всех иных АНВ — это обязанность СТИ и перевозчиков (ч. 1. ст. 4 ФЗ-16), предписанная государством. При этом ФЗ-16 не устанавливает требования в части защиты ОТИ и ТС от иных АНВ и не определяет конкретные меры по обеспечению транспортной безопасности в этой части. Значит, государство позволяет СТИ и перевозчикам самостоятельно планировать и реализовывать меры по защите ОТИ и ТС от иных АНВ. Подкрепляет такой вывод также и Правительство РФ, которое 25.10.2021 г. внесло изменения в прил. 1 к Постановлению Правительства РФ от 14.08.1992 № 587. Пп. 22 прил. 1 ОТИ и ТС, защита которых от АНВ осуществляется ПТБ

в соответствии с ФЗ-16, включены в перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Следует напомнить, что ПТБ, согласно ФЗ-16, имеет всего одну задачу — защитить ОТИ и ТС от АНВ. Если все противоправные деяния в отношении ОТИ и ТС, не имеющие признаков объективной стороны террористического акта, не квалифицированы как АНВ, то ПТБ просто не смогут защитить ОТИ и ТС, так как такие противоправные деяния не будут относиться к их компетенции, а принимаемые ими меры по их предотвращению и пресечению будут незаконными.

Схожее переосмысление взглядов на суть транспортной безопасности происходит и за рубежом. Согласно австралийскому «Законопроекту о внесении поправок в законы о транспортной безопасности», киберинцидент планируется рассматривать как незаконное вмешательство. Законопроект направлен на создание системы управления рисками всех видов опасностей (all hazards). Понятие «все опасности» включает опасности, вызванные деятельностью человека, или природные явления, которые могут представлять угрозу для функционирования и безопасности участника транспортной отрасли. Законопроектом предлагается ввести понятие «оперативное вмешательство» (operational interference), которое охватывает более широкую сферу вмешательств, чем незаконное вмешательство, но не включает незаконное вмешательство.

Подведем итоги. Норма по административно-правовому регулированию общественных отношений, связанных с защитой ОТИ и ТС от АНВ, потенциальная угроза совершения которых прямо не определена в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 2 ФЗ-16, содержится в предписании СТИ и перевозчикам, предусмотренным ч. 1 ст. 4 ФЗ-16, о возложении на них обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС.

В целях добросовестного исполнения предписания закона СТИ и перевозчики имеют право своими локальными актами определить перечень АНВ, угрожающих безопасности конкретного ОТИ и ТС, и самостоятельно принять необходимые меры для организации защиты ОТИ и ТС от них. В рамках принимаемых мер СТИ и перевозчики вправе поставить задачу привлекаемому или сформированному ПТБ о защите ОТИ и ТС от указанных АНВ.

Несмотря на новизну предлагаемый подход вносит ясность и определенность в административно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с обеспечением защиты ОТИ и ТС от АНВ. В случае поддержки со стороны законодательной и исполнительной власти он не потребует серьезных изменений в действующие нормативные

правовые акты, включая ФЗ-16. Вместе с тем административно-правовое предписание, содержащееся в ч. 1 ст. 4 ФЗ-16, целесообразно дополнить соответствующим административно-правовым дозволением.

Выводы

1. Транспортная безопасность как административно-правовая категория является видом национальной безопасности РФ и находится в ведении РФ. Предмет её правового регулирования представляют правоотношения в транспортной сфере, связанные с безопасностью от незаконного вмешательства. Вовне она проявляется в виде состояния защищенности транспорта от незаконного вмешательства, которое представляет собой главную цель транспортной безопасности и составляет ее социальная ценность.

Незаконное вмешательство в деятельность транспорта как административно-правовое явление представляет собой любое противоправное воздействие на деятельность транспорта, угрожающее его безопасной деятельности и область компетенции подразделений транспортной безопасности.

Для повышения эффективности защиты незаконное вмешательство в деятельность транспорта целесообразно законодательно разделить на две группы исходя из источника установления обязанности или права.

Первую группу составляют виды незаконного вмешательства в деятельность транспорта, обязанность защиты транспорта от которых возлагается государством на субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчиков. Исчерпывающий перечень видов такого незаконного вмешательства определяется государством.

Вторую группу составляют виды незаконного вмешательства в деятельность транспорта, защита транспорта от которых является правом субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков, а не обязанностью. В случае реализации указанного права субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики самостоятельно определяют перечень видов незаконного вмешательства в деятельность транспорта применительно к конкретному объекту транспортной инфраструктуры или транспортному средству.

Глава 2. СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

2.1. Субъекты обеспечения транспортной безопасности и их правовой статус

Система субъектов обеспечения транспортной безопасности обладает полисубъектностью, характерной для административного права в целом. Ее образуют Правительство Российской Федерации, Минтранс России, Минстрой России, Минздрав России, Минобрнауки России, Минпросвещения России, ФСБ России, МВД России, Росгвардия, Ространснадзор, а также компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности (подведомственные Минтрансу России агентства), субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики, иные субъекты, приравненные в обязанностях к СТИ (капитаны морских портов), специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности, образовательные организации, органы аттестации и аттестующие организации, федеральные органы по сертификации, органы по сертификации, испытательные лаборатории, подразделения транспортной безопасности и лица, входящие в состав сил обеспечения транспортной безопасности.

Место каждого субъекта или группы субъектов в указанной системе определим при помощи применения инструментального подхода, в рамках которого функция понимается как один из общих способов организации, административного воздействия исполнительной власти на подвластных (исходя из общих функций управления). Согласно Д. Н. Бахраху, функции представляют собой типичные способы информационного взаимодействия между субъектами и объектами социального управления. Это устойчивые, относительно самостоятельные, специализированные виды административной деятельности вообще. Каждая общая функция объективно необходима. Они отличаются друг от друга непосредственной целью, содержанием, процедурами осуществления, используемой информацией [5].

Функция нормативного регулирования

Правительство Российской Федерации, Минтранс России, Минстрой России, Минздрав России, Минобрнауки России, Минпросвещения России, ФСБ России, МВД России, Росгвардия в данной системе составляют блок ФОИВ, реализующих функцию нормативного регулирования в области обеспечения транспортной безопасности. Центральное место в этом блоке занимают Правительство РФ и Минтранс России.

К компетенции Правительства РФ относится нормативное регулирование базовых вопросов, касающихся организации обеспечения транспортной безопасности. Указанную функцию Правительство РФ решает двумя способами: уполномочивает ФОИВ и определяет (устанавливает) требования и особенности, порядки (правила), перечни, ОТИ и ТС. Так, Правительство РФ

уполномочивает:

– ФОИВ осуществлять функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности¹³;

– ФОИВ на создание единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности, являющаяся собственностью Российской Федерации;

– ФОИВ устанавливать порядок формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств, а также предоставления содержащихся в них данных;

– федеральный орган исполнительной власти на осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. Утверждает положение о осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности¹⁴;

устанавливает требования:

– по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов

¹³ Напр.: Об утверждении Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 371 : ред. от 13.05.2020 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

¹⁴ См.: Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

(территорий), учитывающие уровни безопасности, для различных категорий ОТИ и для ОТИ, не подлежащих категорированию;

– по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности, для ТС по видам транспорта;

– по обеспечению транспортной безопасности ОТИ по видам транспорта на этапе их проектирования и строительства;

– по обеспечению транспортной безопасности объектов (зданий, строений, сооружений), не являющихся ОТИ и расположенных на земельных участках, прилегающих к ОТИ и расположенных в границах охранных зон таких ОТИ, учитывающие уровни безопасности;

– по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на ОТИ или ТС, по видам транспорта, а также в зонах безопасности, установленных вокруг отдельных судов и (или) иных плавучих средств с ядерным реактором либо судов и (или) иных плавучих средств, транспортирующих ядерные материалы, объектов транспортной инфраструктуры,

а также *определяет*:

– требования к функциональным свойствам технических средств обеспечения транспортной безопасности и порядок их сертификации¹⁵;

– особенности защиты от АНВ ОТИ, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности¹⁶;

– особенности оснащения транспортных средств воздушного транспорта системами видеонаблюдения, а также сроки и этапность их ввода в эксплуатацию;

– особенности обеспечения транспортной безопасности во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации установок и сооружений, создаваемых на основе морской плавучей (передвижной) платформы;

¹⁵ См.: Об утверждении требований к функциональным свойствам технических средств обеспечения транспортной безопасности и Правил обязательной сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 26.09.2016 № 969 : ред. от 17.04.2021 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

¹⁶ См.: Об утверждении особенностей защиты от актов незаконного вмешательства объектов транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 29.09.2020 № 1566 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

– определяет порядок аккредитации юридических лиц в качестве аттестующих организаций¹⁷;

устанавливает:

– порядок аккредитации юридических лиц в качестве специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности¹⁸;

– порядок выдачи специальных разрешений портам, которые расположены на внутренних водных путях и в которых осуществляются посадка (высадка) пассажиров и (или) перевалка грузов повышенной опасности;

– порядок допуска судов, используемые на внутренних водных путях для перевозки пассажиров и (или) для перевозки грузов повышенной опасности;

– порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, СТИ и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения АНВ на ОТИ и (или) ТС¹⁹;

– порядок обращения со сведениями о результатах проведенной оценки уязвимости ОТИ, 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 Российской Федерации, а также со сведениями, содержащимися в планах

¹⁷ См.: Об утверждении Правил аккредитации юридических лиц для проведения проверки в целях принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, а также для обработки персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или осуществляющих такую работу [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 30.07.2014 № 725 : ред. от 10.10.2020 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

¹⁸ См.: Об утверждении Правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 31.03.2009 № 289 : ред. от 15.09.2020 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

¹⁹ См.: Об утверждении Правил 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 [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 15.08.2018 № 943 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

и паспортах обеспечения транспортной безопасности ОТИ и (или) ТС, которые являются информацией ограниченного доступа²⁰;

- порядок категорирования и установления количества категорий объектов транспортной инфраструктуры²¹;

- порядок утверждения типовых форм паспортов обеспечения транспортной безопасности ОТИ и обеспечения транспортной безопасности ТС по видам транспорта;

- порядок проверки сведений в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу;

- порядок аттестации СОТБ;

- порядок формирования и ведения реестра органов аттестации;

- порядок формирования и ведения реестра аттестующих организаций;

- порядок формирования и ведения реестра аккредитованных подразделений транспортной безопасности;

- порядок формирования и ведения реестра выданных свидетельств об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности²²;

²⁰ См.: Об утверждении Правил обращения со сведениями о результатах проведенной 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 Российской Федерации, а также со сведениями, содержащимися в планах и паспортах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств, которые являются информацией ограниченного доступа, и Правил проверки субъектом транспортной инфраструктуры сведений в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 24.11.2015 № 1257 : ред. от 22.05.2020 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

²¹ См.: Об утверждении Правил категорирования и установления количества категорий объектов транспортной инфраструктуры [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 03.10.2020 № 1595 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

²² См.: Об утверждении правил формирования и ведения реестра органов аттестации, реестра аттестующих организаций, реестра аккредитованных подразделений транспортной безопасности, реестра выданных свидетельств об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, а также предоставления содержащихся в нем данных [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 30.06.2014 № 600 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

определяет:

– порядок установления границ и конфигурации (пространственного очертания границ) зон безопасности вокруг отдельных ОТИ и границ зон безопасности вокруг отдельных судов и (или) иных плавучих средств с ядерным реактором либо судов и (или) иных плавучих средств, транспортирующих ядерные материалы;

– порядок финансового обеспечения реализации особенностей защиты отдельных ОТИ от АНВ;

– правила приобретения, хранения, ношения, учета, ремонта и уничтожения специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников и виды, типы и модели служебного огнестрельного оружия, патроны к нему, специальные средства, электрошоковые устройства и искровые разрядники, нормы обеспечения ими работников ПТБ;

устанавливает перечень:

– участков автомобильных дорог, железнодорожных и внутренних водных путей, вертодромов, посадочных площадок, а также обеспечивающих функционирование транспортного комплекса зданий, сооружений и помещений для обслуживания пассажиров и транспортных средств, погрузки, разгрузки и хранения грузов повышенной опасности и (или) опасных грузов, на перевозку которых требуется специальное разрешение, являющихся объектами транспортной инфраструктуры²³;

– перечень уровней безопасности и порядок их объявления при изменении степени угрозы совершения АНВ в деятельность транспортного комплекса²⁴;

– перечень работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности;

²³ См.: Об определении участков автомобильных дорог, железнодорожных и внутренних водных путей, вертодромов, посадочных площадок, а также обеспечивающих функционирование транспортного комплекса зданий, сооружений и помещений для обслуживания пассажиров и транспортных средств, погрузки, разгрузки и хранения грузов повышенной опасности и (или) опасных грузов, на перевозку которых требуется специальное разрешение, являющихся объектами транспортной инфраструктуры, и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 15.09.2020 № 1442 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

²⁴ См.: Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления) [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 29.12.2020 № 2344 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

определяет ОТИ и ТС:

- объекты инфраструктуры внеуличного транспорта, являющиеся объектами транспортной инфраструктуры²⁵;
- воздушные суда авиации общего назначения, включаемые в понятие «транспортные средства» ФЗ-16²⁶;
- ОТИ и ТС, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется исключительно федеральными органами исполнительной власти;
- отдельные суда и (или) иные плавучие средства с ядерным реактором либо суда и (или) иные плавучие средства, транспортирующие ядерные материалы, объекты транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности²⁷.

Кроме того, Правительство РФ устанавливает этапы и сроки реализации требований по обеспечению транспортной безопасности, установленным ч. 1 ст. 8 ФЗ-16, в части оснащения техническими средствами обеспечения транспортной безопасности ОТИ дорожного хозяйства, расположенных на федеральных автомобильных дорогах, ОТИ воздушного транспорта, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется организациями, находящимися в ведении ФОИВ, ОТИ, находящихся в собственности открытого акционерного общества «Российские железные дороги» или используемых этим обществом на ином законном основании, а также судоходных гидротехнических сооружений, которые расположены на внутренних водных путях.

Роль Минтранса России в нормативном регулировании обеспечения транспортной безопасности не менее значима, чем Правительства РФ. Во-первых, к компетенции Минтранса России отнесена подготовка большого количества проектов нормативных актов, которые согласно

²⁵ См.: Об утверждении перечня объектов инфраструктуры внеуличного транспорта (в части метрополитенов), являющихся объектами транспортной инфраструктуры [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 22.12.2018 № 1636 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

²⁶ См.: О воздушных судах авиации общего назначения, относимых к транспортным средствам в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности» [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 01.08.2020 № 1157 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

²⁷ См.: Об определении объектов транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 03.06.2020 № 814 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

ФЗ-16 принимает Правительство РФ. Так, Минтранс России представляет в Правительство РФ следующие порядки и требования:

- порядок аккредитации компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности юридических лиц в качестве аттестующих организаций;

- порядок выдачи специальных разрешений портам, которые расположены на внутренних водных путях и в которых осуществляются посадка (высадка) пассажиров и (или) перевалка грузов повышенной опасности;

- порядок допуска судов, используемые на внутренних водных путях для перевозки пассажиров и (или) для перевозки грузов повышенной опасности;

- порядок 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 АНВ на ОТИ и (или) ТС;

- порядок аттестации СОТБ;

- правила приобретения, хранения, ношения, учета, ремонта и уничтожения специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников и виды, типы и модели служебного огнестрельного оружия, патроны к нему, специальные средства, электрошоковые устройства и искровые разрядники, нормы обеспечения ими работников подразделений транспортной безопасности;

- отдельные суда и (или) иные плавучие средства с ядерным реактором либо суда и (или) иные плавучие средства, транспортирующие ядерные материалы, объекты транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности;

- особенности защиты отдельных судов и (или) иных плавучих средств с ядерным реактором либо судов и (или) иных плавучих средств, транспортирующих ядерные материалы, ОТИ, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности, от актов незаконного вмешательства;

- особенности обеспечения транспортной безопасности во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации установок и сооружений, создаваемых на основе морской плавучей (передвижной) платформы;

- требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности, для различных категорий ОТИ и для ОТИ, не подлежащих категорированию;

- требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности, для ТС по видам транспорта;
- требования по обеспечению транспортной безопасности ОТИ по видам транспорта на этапе их проектирования и строительства;
- требования по обеспечению транспортной безопасности объектов (зданий, строений, сооружений), не являющихся ОТИ и расположенных на земельных участках, прилегающих к ОТИ и расположенных в границах охранных зон таких ОТИ, учитывающие уровни безопасности;
- требования по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на ОТИ или ТС, по видам транспорта, а также в зонах безопасности, установленных вокруг отдельных судов и (или) иных плавучих средств с ядерным реактором либо судов и (или) иных плавучих средств, транспортирующих ядерные материалы, объектов транспортной инфраструктуры.

Также Минтранс России представляет в Правительство РФ воздушные суда авиации общего назначения, являющиеся транспортными средствами для целей ФЗ-16. К исключительной компетенции Минтранса России отнесено определение (установление):

- порядка проведения оценки уязвимости ОТИ, 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 Российской Федерации²⁸;
- порядка установления критериев категорирования ОТИ²⁹;
- порядка ведения реестра ОТИ и ТС³⁰;
- порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности ОТИ и (или) судов ледокольного флота, используемых для проводки

²⁸ См.: О Порядке 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 Российской Федерации [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от 01.11.2021 № 370 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

²⁹ См.: О Порядке установления критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от 07.09.2020 № 358 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

³⁰ См.: Об утверждении Порядка ведения реестра объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от 15.09.2020 № 377 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации³¹;

– порядка передачи с технических средств обеспечения транспортной безопасности подразделениям в служебные помещения на ОТИ, предоставленные (переданные) территориальным органам и (или) подразделениям ФСБ России, МВД России и Ространснадзора для выполнения задач на ОТИ в соответствии с установленными полномочиями;

– порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности^{32, 33};

– порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требования к ним³⁴;

– правил проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности³⁵;

– требований к знаниям, умениям, навыкам сил обеспечения транспортной безопасности, личностным (психофизиологическим) качествам,

³¹ См.: Об утверждении Порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) 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 Российской Федерации [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от 02.07.2021 № 225 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

³² См.: Об утверждении Порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от 31.07.2014 № 212 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

³³ См.: Об утверждении Порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от 12.07.2021 № 232 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

³⁴ См.: Об утверждении Порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требований к ним [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от 01.04.2015 № 145 : ред. от 02.03.2017 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

³⁵ См.: Правила проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от от 23.07.2015 № 227 : ред. от 07.09.2020 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

уровню физической подготовки отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности³⁶;

- особенностей оценки уязвимости акватории морского порта;
- зданий, строений, сооружений, обеспечивающих управление транспортным комплексом, его функционирование, используемых ФОИВ в области транспорта, их территориальных органов и подведомственных организаций, а также объектов систем связи, навигации и управления движением транспортных средств воздушного, железнодорожного, морского и внутреннего водного транспорта, являющихся ОТИ для целей ФЗ-16³⁷;
- ОТИ, не подлежащие категорированию по видам транспорта³⁸;
- дополнительных сведений, передаваемых в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств, применительно к отдельным видам транспорта;

Кроме того, Минтранс России утверждает перечень ОТИ, которые относятся к первой и второй категориям ОТИ и согласовывает требования к служебным и подсобным помещениям, предназначенным для предоставления территориальным органам и подразделениям полиции, выполняющим задачи по обеспечению безопасности граждан и охране общественного порядка, противодействию преступности на железнодорожном, водном, воздушном транспорте и метрополитене; и к служебным и подсобным помещениям, предназначенным для предоставления органам федеральной службы безопасности.

³⁶ См.: Об утверждении Требований к знаниям, умениям, навыкам сил обеспечения транспортной безопасности, личностным (психофизиологическим) качествам, уровню физической подготовки отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности, включая особенности проверки соответствия знаний, умений, навыков сил обеспечения транспортной безопасности, личностных (психофизиологических) качеств, уровня физической подготовки отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности применительно к отдельным видам транспорта [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от от 21.08.2014 № 231 : ред. от 04.09.2017 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

³⁷ См.: Об определении объектов систем связи, навигации и управления движением транспортных средств воздушного, железнодорожного, морского и внутреннего водного транспорта, являющихся объектами транспортной инфраструктуры [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от от 28.01.2021 № 21 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

³⁸ См.: Об определении объектов транспортной инфраструктуры, не подлежащих категорированию по видам транспорта [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от 28.08.2020 № 331 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

Компетенция иных ФОИВ в области нормативного регулирования обеспечения транспортной безопасности проявляется также в формах установления (определения) и согласования. Так, Минстрой России устанавливает требования к служебным и подсобным помещениям, предназначенным для предоставления территориальным органам и подразделениям полиции, выполняющим задачи по обеспечению безопасности граждан и охране общественного порядка, противодействию преступности на железнодорожном, водном, воздушном транспорте и метрополитенах³⁹, и к служебным и подсобным помещениям, предназначенным для предоставления органам федеральной службы безопасности⁴⁰. Также согласовывает требования по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры по видам транспорта на этапе их проектирования и строительства.

Минздрав России устанавливает порядок прохождения работниками ПТБ профилактического медицинского осмотра и форму заключения, выдаваемого по его результатам⁴¹.

Росгвардия устанавливает порядок прохождения работниками подразделений транспортной безопасности периодических проверок на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия, специальных средств, электрошоковых устройств

³⁹ См.: Об утверждении Требований к служебным и подсобным помещениям, предназначенным для предоставления территориальным органам и подразделениям полиции, выполняющим задачи по обеспечению безопасности граждан и охране общественного порядка, противодействию преступности на железнодорожном, водном, воздушном транспорте и метрополитенах [Электронный ресурс] : Приказ Минстроя России от 21.03.2018 № 154/пр. // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

⁴⁰ См.: Об утверждении Требований к служебным и подсобным помещениям, предназначенным для предоставления органам федеральной службы безопасности на объектах транспортной инфраструктуры [Электронный ресурс] : Приказ Минстроя России от 19.05.2017 № 796/пр. // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

⁴¹ См.: Об утверждении Порядка прохождения работниками подразделений транспортной безопасности ежегодного медицинского осмотра, предусмотренного статьей 12.3 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», включающего химико - токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов, и формы заключения, выдаваемого по его результатам [Электронный ресурс] : Приказ Минздрава России от 29.01.2016 № 39н : ред. от 22.06.2018 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

и искровых разрядников⁴² и согласовывает правила приобретения, хранения, ношения, учета, ремонта и уничтожения специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников и виды, типы и модели служебного огнестрельного оружия, патроны к нему, специальные средства, электрошоковые устройства и искровые разрядники, нормы обеспечения ими работников подразделений транспортной безопасности.

К компетенции Минобрнауки России, Минпросвещения России, МВД России и ФСБ России относится только согласование актов, регулирующих обеспечение транспортной безопасности. В частности, МВД России и ФСБ России согласовывают более 20 актов, регулирующих основные вопросы обеспечения транспортной безопасности, к числу которых в первую очередь необходимо отнести требования, предусмотренные ст. 8 ФЗ-16. Минобрнауки России и Минпросвещения России, согласовывают порядок подготовки сил обеспечения транспортной безопасности.

К данному блоку субъектов также можно отнести высшие исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации и местные администрации муниципального образования. ФЗ-16 им предоставлено право устанавливать сроки реализации требований по обеспечению транспортной безопасности, установленных ч. 1 ст. 8 ФЗ-16, в части оснащения техническими средствами обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо бюджетными учреждениями, созданными субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Функция контроля

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) в системе субъектов обеспечения транспортной безопасности реализует функцию федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. Ространснадзор на осуществление контроля (надзора) в указанной области уполномочен Правительством РФ.

Общие положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности определены ст. 11.1. ФЗ-16, а его организация и осуществление регулируются Федеральным зако-

⁴² См.: Об утверждении Порядка проведения территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств [Электронный ресурс] : Приказ Росгвардии от 25.11.2019 № 387 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

ном от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴³. Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности осуществляется в соответствии с Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности⁴⁴.

Предметом федерального надзора является соблюдение субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, застройщиками объектов транспортной инфраструктуры, подразделениями транспортной безопасности, учебными центрами, специализированными организациями, органами аттестации, которые являются организациями, находящимися в ведении компетентных органов в области обеспечения транспортной безопасности, аттестующими организациями и гражданами обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации в области транспортной безопасности.

Во-первых, к особенностям федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности можно отнести контрольное (надзорное) мероприятие рейдовый осмотр, которое проводится во взаимодействии с уполномоченными представителями органов федеральной службы безопасности и (или) органов внутренних дел Российской Федерации или уполномоченных подразделений указанных органов. В ходе рейдового осмотра может совершаться контрольное (надзорное) действие эксперимент, во время которого используются тест-предметы и (или) тест-субъекты. Тест-предмет может представлять собой макета взрывного устройства.

В ходе проведения эксперимента с целью выявления нарушения требований по транспортной безопасности и антитеррористической защищенности могут моделироваться следующие ситуации:

1. Прохождение (проникновение) условного нарушителя в неустановленном месте и (или) прохождение (проникновение) в зону транспортной безопасности без наличия законных оснований для прохода.

⁴³ См.: О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ : ред. от 06.12.2021 / Справочная правовая система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

⁴⁴ См.: Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

2. Прохождение (проникновение) условного нарушителя с тест-предметом в неустановленном месте и (или) прохождение (проникновение) в зону транспортной безопасности без наличия законных оснований для прохода, в том числе с установкой (закладкой) такого тест-предмета.

3. Прохождение (проникновение) условного нарушителя с тест-предметом в зону транспортной безопасности в установленных местах через досмотр, повторный досмотр, дополнительный досмотр либо прохождение (проникновение) условного нарушителя с тест-предметом в зону транспортной безопасности в установленных местах с попыткой непрохождения досмотра.

Во-вторых, на ОТИ, отнесенных к первой и второй категориям ОТИ и включенных в перечень, осуществляется обязательный мониторинг, который проводится с использованием технических средств обеспечения транспортной безопасности, установленных на ОТИ в рамках реализации обязательных требований к обеспечению транспортной безопасности. Обязательный мониторинг ведется в режиме реального времени путем получения данных с технических средств обеспечения транспортной безопасности.

В-третьих, в соответствии со ст. 97.1. Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ, в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности осуществляется постоянный рейд, под которым понимается режим государственного контроля (надзора), который заключается в возможности постоянного нахождения инспекторов в пунктах контроля и (или) перемещения инспекторов по определенной территории (акватории) в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований.

Пункты контроля, территории (акватории) для постоянного рейда могут устанавливаться:

- на объектах дорожного хозяйства, расположенных на автомобильных дорогах федерального значения, автомобильных дорогах регионального и (или) автомобильных дорогах межмуниципального значения;
- в аэропортах 1-й и 2-й категорий;
- на автомобильных вокзалах и станциях 1-й и 2-й категорий;
- на железнодорожных вокзалах и станциях 1-й и 2-й категорий;
- на объектах транспортной инфраструктуры, на которых осуществляются (обслуживаются) международные перевозки.

Постоянный рейд осуществляется в отношении транспортных средств, иных производственных объектов, деятельности и действий граждан и организаций на определенной территории (акватории).

В случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований Ространснадзор обязан принять меры, предусмотренные ч. 2 ст. 90 ФЗ от 31.07.2020 № 248-ФЗ, включая выдачу предписания об устранении выявленных нарушений; обращение в суд с требованием о запрете эксплуатации (использования) зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов; принятия мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

Функция по оказанию государственных услуг

Осуществление функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности возложено на компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности, которыми являются подведомственные Минтрансу России агентства — Федеральное агентство морского и речного флота (Росморречфлот), Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация), Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор) и Федеральное дорожное агентство (Росавтодор). Функция по оказанию государственных услуг относится к группе функций оперативного руководства системой. Полномочия указанных агентств в области обеспечения транспортной безопасности установлены положениями о них, утвержденными Правительством РФ.

Рассмотрим данный вопрос на примере Росморречфлота. Положением о Росморречфлоте⁴⁵, к полномочиям которого относятся:

- аккредитация специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности в установленной сфере деятельности (п. 5.4.6);
- категорирование ОТИ в установленной сфере деятельности (п. 5.4.7);
- ведение реестра ОТИ и ТС, предусмотренного ст. 6 ФЗ-16, в установленной сфере деятельности (п. 5.4.8);
- аккредитация юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности в установленной сфере деятельности (п. 5.4.8(1).);
- аттестация сил обеспечения транспортной безопасности в установленной сфере деятельности (п. 5.4.8(2));
- аккредитация аттестующих организаций в установленной сфере деятельности (п. 5.4.8(3));

⁴⁵ См.: Об утверждении Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 371 : ред. от 13.05.2020 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

– утверждение результатов проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры в установленной сфере деятельности (п. 5.13.2);

– утверждение планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры, судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, используемых в целях торгового мореплавания, на которые распространяются требования, установленные международными договорами Российской Федерации, в установленной сфере деятельности (п. 5.13.3.).

Для осуществления отдельных из указанных полномочий Росморречфлоту также необходимо реализовать *функции организационно-структурного обеспечения системы и нормативного регулирования*, которые выступают в качестве обеспечительных по отношению к функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной. Так, для проведения аттестации СОТБ компетентным органам, как правило, недостаточно кадрового и материально-технического обеспечения. В связи с этим ФЗ-16 разрешает компетентным органам уполномочивать на аттестацию СОТБ свои территориальные подразделения и организации, находящиеся в их ведении, которые в результате приобретают статус органа аттестации. Например, органами аттестации на водном транспорте помимо Росморречфлота являются ФБУ «Служба морской безопасности»⁴⁶ и ФГБУ «Администрация морских портов Приморского края и Восточной Арктики»⁴⁷. Также в целях аттестации компетентные органы имеют право привлекать аттестующие организации.

Основаниями для привлечения аттестующих организаций являются два условия: выполнение компетентным органом функций органа аттестации; недостаточная обеспеченность компетентного органа помещениями,

⁴⁶ См.: О наделении федерального бюджетного учреждения «Служба морской безопасности» полномочиями по аттестации сил обеспечения транспортной безопасности на морском и внутреннем водном транспорте [Электронный ресурс] : Приказ Росморречфлота от 17.06.2016 № 76 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

⁴⁷ См.: О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Администрация морских портов Приморского края и Восточной Арктики» полномочиями по аттестации сил обеспечения транспортной безопасности на морском и внутреннем водном транспорте [Электронный ресурс] : Приказ Росморречфлота от 09.02.2018 № 14 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

техническими средствами и вспомогательным оборудованием, кадровым составом с уровнем квалификации и опытом работы, необходимыми для проведения аттестации в порядке и сроки, которые установлены законодательством.

Привлечение аттестующих организаций осуществляется путем вынесения решения компетентного органа, которое подлежит опубликованию на официальном сайте компетентного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В частности, в сфере морского и речного транспорта такое привлечение осуществлялось в период с 07.06.2020 по 31.12.2020 [URL: <https://morflot.gov.ru/files/docslst/3215-5831-reshenie.pdf>, дата обращения: 07.01.2023].

На процедуру привлечения необходимо обратить внимание в связи с тем, что аккредитация юридического лица в качестве аттестующей организации сразу не создает для нее правовых последствий в виде допуска к работам, являвшихся целью аккредитации. Для этого дополнительно требуется решение компетентного органа в области обеспечения транспортной безопасности.

Существующая в настоящее время практика привлечения аттестующих организаций компетентными органами вызывает сомнение в легитимности принимаемых решений о привлечении. Порядок привлечения аттестующей организации нормативно не определен и решение оформляется в виде не имеющего регистрационный номер документа, подписанного, как правило, начальником управления транспортной безопасности и утвержденного руководителем компетентного органа или его заместителем.

Вместе с тем, согласно п. 3 ст. 1 ФЗ-16 компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности — это федеральные органы исполнительной власти. Согласно п. 3.1 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452, решения федерального органа исполнительной власти оформляются в виде приказа ФОИВ или в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, в виде иных актов. Регламент Росморречфлота, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28.10.2014 № 78, дублирует данную норму.

В целях реализации полномочий в области обеспечения транспортной безопасности компетентные органы издают нормативные акты. Например, в целях аттестации СОТБ, согласно «Правилам аттестации сил обеспечения транспортной безопасности», Росморречфлот утверждает

перечни вопросов, подлежащих применению органами аттестации⁴⁸, утверждает порядок присвоения уникального идентификационного номера аттестуемым лицам⁴⁹, утверждает порядок использования средств аудио- и видеофиксации при проведении проверок в целях аттестации СОТБ и требований к ним⁵⁰ и утверждает порядок сбора, накопления и хранения органами аттестации (аттестующими организациями) данных аттестации и сведений, связанных с обработкой персональных данных аттестуемых лиц⁵¹.

Кроме того, в целях реализации полномочий в области обеспечения транспортной безопасности компетентные органы реализуют *функцию оценки и применения мер воздействия*. Указанная функция реализуется компетентным органом, например, путем аннулирования свидетельства об аккредитации юридического лица в качестве подразделения транспортной безопасности, свидетельства об аккредитации организации на проведение оценки уязвимости объектов или свидетельства об аккредитации аттестующей организации для проведения проверки в целях аттестации лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, или осуществляющих такую работу, а также обработки персональных данных отдельных категорий указанных

⁴⁸ См.: Об утверждении перечней вопросов, подлежащих применению органами аттестации (аттестующими организациями) для проверки соответствия знаний, умений и навыков аттестуемых лиц требованиям законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности при проведении аттестации сил обеспечения транспортной безопасности на морском и внутреннем водном транспорте [Электронный ресурс] : Приказ Росморречфлота от 11.05.2016 № 59 : ред. от 06.02.2020 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

⁴⁹ См.: Об утверждении Порядка присвоения уникального идентификационного номера аттестуемым лицам при проведении аттестации сил обеспечения транспортной безопасности на морском и внутреннем водном транспорте [Электронный ресурс] : Приказ Росморречфлота от 13.04.2016 № 45 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

⁵⁰ См.: Об утверждении Порядка использования средств аудио- и видеофиксации при проведении проверок в целях аттестации сил обеспечения транспортной безопасности и требований к ним [Электронный ресурс] : Приказ Росморречфлота от 13.04.2016 № 46 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

⁵¹ См.: О порядке сбора, накопления и хранения органами аттестации (аттестующими организациями) в сфере морского и внутреннего водного транспорта данных аттестации и сведений, связанных с обработкой персональных данных аттестуемых лиц [Электронный ресурс] : Приказ Росморречфлота от 13.04.2016 № 43 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

лиц. Также компетентный орган при наличии оснований может отказать в утверждении результатов проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры⁵² и планов обеспечения транспортной безопасности⁵³.

Функция прогнозирования

Важная роль в системе обеспечения транспортной безопасности возложена на специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности, которые осуществляют *прогнозирование* в рамках ориентирования системы. Согласно ст. 5 ФЗ-16 ими проводится оценка уязвимости ОТИ и ТС. Оценка уязвимости ОТИ и ТС относится к основным задачам обеспечения транспортной безопасности (ч. 2 ст. 2 ФЗ-16) и представляет собой определение степени защищенности ОТИ и ТС от угроз совершения актов незаконного вмешательства. Результаты проведенной оценки уязвимости ОТИ и ТС являются основанием для разработки планов обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС (ст. 9 ФЗ-16).

Функция обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС

Согласно ст. 4 ФЗ-16 на субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчиков возложено обеспечение транспортной безопасности ОТИ и ТС. Функция обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС

⁵² См. напр.: Об утверждении Административного регламента Федерального агентства морского и речного транспорта предоставления государственной услуги по утверждению результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от 09.07.2012 № 211 : ред. от 12.03.2018 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

⁵³ См. напр.: О наделении начальника Управления транспортной безопасности Федерального агентства морского и речного транспорта полномочиями по принятию решений об утверждении Планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, полномочиями по принятию решений об утверждении результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, по принятию решений о присвоении или изменении категории в области обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, а также полномочиями по осуществлению мероприятий по защите морского и речного судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания и судоходства [Электронный ресурс] : Приказ Федерального агентства морского и речного транспорта от 01.03.2013 № 13 // Росморречфлот / офиц.сайт. — URL: https://morflot.gov.ru/files/docslist/2202-prikaz_federalnogo_agentstva_morskogo_i_rechnogo_transporta_ot_01.03.2013_№_13_.pdf (дата обращения: 07.01.2023).

относится к функциям *непосредственного регулирования деятельности* в рамках оперативного руководства системой.

СТИ и перевозчики являются основными адресатами норм законодательства о транспортной безопасности и основными объектами государственного управления в системе субъектов обеспечения транспортной безопасности. Ключевые обязанности СТИ и перевозчиков определены требованиями по обеспечению транспортной безопасности ОТИ и ТС по видам транспорта, включая их антитеррористическую защищенность, предусмотренными ст. 8 ФЗ-16. Также правам и обязанностям СТИ и перевозчиков посвящена ст. 12 ФЗ-16, в которой к их правам отнесены право получать от уполномоченных ФОИВ информацию по вопросам обеспечения транспортной безопасности и право вносить в Минтранс России, ФСБ России и МВД России предложения по обеспечению транспортной безопасности. Остальные положения ст. 12 посвящены обязанностям СТИ и перевозчиков.

Отдельные вопросы, касающиеся полномочий СТИ и перевозчиков, затрагивались ранее или будут рассмотрены далее. Правосубъектность СТИ и перевозчиков не является предметом настоящего исследования, и представляет собой объемную тему. В связи с этим следует ограничиться ранее изложенным.

Особенностью законодательства о транспортной безопасности является то, что из общего правила (обеспечение транспортной безопасности ОТИ и ТС возложено на СТИ и перевозчиков) есть исключения. Так, ч. 4 ст. 9 ФЗ-16 реализацию планов обеспечения транспортной безопасности акваторий морского порта возлагает на капитана морского порта, который по отношению к ней не является СТИ. Кроме ФЗ-16, обязанности по обеспечению транспортной безопасности акватории морского порта на капитана морского порта возложены ст. 76 КТМ и ст. 11 ФЗ-261. Данная особенность рассмотрена в п. 3.1 данной работы.

Функция защиты ОТИ и ТС от АНВ

Функция обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС представляет собой сложное явление, которое можно для удобства анализа разделить на ряд более элементарных функций. Одной из таких функций является *функция защиты ОТИ и ТС от АНВ*, реализация которой ФЗ-16 возложена на подразделения транспортной безопасности.

Отдельные задачи в рамках двух вышеупомянутых функций решают силы обеспечения транспортной безопасности. СОТБ представляют собой одновременно коллективный субъект обеспечения транспортной безопасности (законодательство содержит нормы адресованные всем СОТБ),

совокупность коллективных субъектов (например, ПТБ; совокупность лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в СТИ; совокупность лиц, включенных в группы быстрого реагирования и т. д.), совокупность индивидуальных субъектов (например, группа определенных работников, осуществляющих досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности на определенном ОТИ и определенный момент времени) и индивидуальный субъект (конкретный работник). Ряд вопросов, касающихся роли и места СОТБ в обеспечении транспортной безопасности был рассмотрен ранее, особенности правосубъектности подразделений транспортной безопасности рассмотрены в п. 2.3.

Функция обеспечения системы

В системе субъектов обеспечения транспортной безопасности можно выделить группу, чьей функцией является обеспечение системы. Ее составляют образовательные организации, органы аттестации и аттестующие организации, федеральные органы по сертификации, органы по сертификации и испытательные лаборатории. Решаемые ими задачи, несмотря на вспомогательный характер, также относятся к основным задачам обеспечения транспортной безопасности (подготовка и аттестация СОТБ, сертификация технических средств обеспечения транспортной безопасности).

Характерной особенностью системы субъектов обеспечения транспортной безопасности является то, что отношения части ее субъектов между собой не представляют властеотношения и не предусматривают субординацию. Они выстраивают свои отношения на основании договоров. Вместе с тем возможность и право договорных отношений между отдельными субъектами системы субъектов обеспечения транспортной безопасности, основной предмет указанных договоров определены законом (ФЗ-16).

2.2. Особенности правосубъектности подразделений транспортной безопасности

Несмотря на то, что обеспечение транспортной безопасности возложено на СТИ и перевозчиков, они не в праве самостоятельно защищать собственные ОТИ и ТС от АНВ. В системе субъектов обеспечения транспортной безопасности для этой цели определен особый субъект — подразделения транспортной безопасности.

Кто и как может приобрести статус ПТБ и какие особенности определяют такой статус даны в ФЗ-16. Во-первых, это юридические лица, то есть организации, признаваемые таковыми в соответствии с главой 4 части первой ГК РФ, или подразделения ведомственной охраны Минтранса России и Росжелдора. Во-вторых, юридические лица, аккредитованные в установленном ФЗ-16 порядке именно и исключительно для защиты ОТИ и ТС от АНВ. В-третьих, ПТБ — это юридические лица, имеющие право установления договорных отношений с СТИ и перевозчиками на предмет защиты ОТИ и ТС от АНВ. В-четвертых, ПТБ — это юридические лица, имеющие право на приобретение, хранение и применение оружия, специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников для защиты ОТИ и ТС от АНВ.

Аккредитация в качестве ПТБ

Аккредитация юридических лиц в качестве ПТБ осуществляется компетентными органами в установленной сфере деятельности. Это означает, что юридические лица аккредитуются для осуществления защиты ОТИ и ТС от АНВ в области конкретного вида транспорта, а также дорожного хозяйства. Если юридическое лицо планирует осуществлять свою деятельность более чем на одном виде транспорта, оно должно пройти аккредитацию в качестве ПТБ во всех необходимых компетентных органах по видам транспорта.

Целью аккредитации является определение способности юридического лица осуществлять защиту ОТИ и ТС от АНВ в области конкретного вида транспорта, а также дорожного хозяйства. «Порядок аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требований к ним» утверждается Минтрансом России [Приказ Минтранса России от 01.04.2015 № 145]. Компетентный орган определяет способность соискателя аккредитации осуществлять защиту ОТИ и ТС путем проверки полноты и достоверности сведений, содержащихся в документах, предусмотренных пп. 9–11 указанного порядка. Государственная услуга по аккредитации юридических лиц в качестве ПТБ оказывается в соответствии с соответствующим административным регламентом ФОИВ⁵⁴.

⁵⁴ См. напр.: Об утверждении Административного регламента Федерального агентства морского и речного транспорта предоставления государственной услуги по аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности в сфере морского и речного транспорта [Электронный ресурс] : Приказ Росморречфлота от 10.08.2020 № 77 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (Версия Проф).

К соискателю аккредитации предъявляются следующие три требования:

1. При нахождении соискателя аккредитации под контролем иностранного инвестора или группы лиц он должен соответствовать требованиям, установленным статьями 4 и 7 Федерального закона от 29.04.2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства». Требование связано с тем, что указанным законом деятельность по защите ОТИ и ТС от АНВ, осуществляемая ПТБ, относится к видам деятельности, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 44) ст. 6).

2. Соискатель аккредитации должен иметь работников, прошедших аттестацию, предусмотренную ч. 2 ст. 12.1 ФЗ-16. Требование обусловлено ограничением права выполнять работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности, наложенным ФЗ-16 на лиц, не прошедших подготовку и аттестацию СОТБ (п. 8 ч. 1 ст. 10 ФЗ-16). Согласно «Правилам аттестации сил обеспечения транспортной безопасности», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26.02.2015 № 172, аттестация заключается в установлении соответствия знаний, умений и навыков аттестуемых лиц и личностных (психологических) качеств и уровня физической подготовки. Т. е. соискатель аккредитации должен документально подтвердить наличие у него работников, обладающих необходимыми знаниями, умениями, навыками, личностными качествами и уровнем физической подготовки.

Вместе с тем пп. 2 требований содержит противоречие. Ст. 10 ФЗ-16 в качестве условия для допуска к работам, непосредственно связанным с обеспечением транспортной безопасности, также требует и наличие подготовки СОТБ. Согласно ФЗ-16, подготовка и аттестация СОТБ не взаимосвязанные процедуры, которые проводятся различными организациями. ФЗ-16, Правила аттестации СОТБ не содержат норм, требующих от лиц, допускаемых к аттестации СОТБ, наличие подготовки СОТБ, а Перечень документов, представляемых в целях аттестации СОТБ [утв. приказом Министерства транспорта РФ от 6 апреля 2022 г. № 121], не содержит документа о подготовке СОТБ. В настоящее время лица, не прошедшие подготовку СОТБ, не имеют препятствий для прохождения аттестации СОТБ.

Таким образом, наличие у соискателя аккредитации работников, прошедших аттестацию СОТБ, не гарантирует того, что они вправе выполнять работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной

безопасности. Отсутствие сведений о работниках, прошедших подготовку СОТБ, не позволяет компетентному органу объективно оценить способность соискателя аккредитации осуществлять защиту ОТИ и ТС от АНВ. Для СТИ и перевозчика наличие у юридического лица свидетельства об аккредитации в качестве ПТБ не является гарантией того, что ПТБ после заключения договора будет способно осуществлять защиту ОТИ и ТС от АНВ. Естественно, это является существенной недоработкой «Порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требований к ним».

3. Соискатель аккредитации должен иметь подразделение, предназначенное для осуществления координации и обеспечения деятельности по защите ОТИ и ТС, а также реагирования на подготовку совершения или совершение АНВ. Наличие такого подразделения проверяется компетентным органом документально, по предоставленным копии положения о структурном подразделении (для СТИ и перевозчиков, формирующих в своем составе ПТБ) или копии штатного расписания (для всех иных юридических лиц).

Примечание. СТИ и перевозчики, формирующие в своем составе ПТБ, должны сами пройти аккредитацию в качестве ПТБ так же, как и любое иное юридическое лицо.

Свидетельство об аккредитации в качестве ПТБ предоставляется юридическому лицу на конкретный срок — пять лет. Сведения о юридических лицах, прошедших аккредитацию, включаются в реестр аккредитованных ПТБ, формирование и ведение которого осуществляются компетентными органами.

При продлении срока действия аккредитации, в дополнение к требованиям, предъявляемым к соискателю аккредитации, ПТБ должно являться юридическим лицом в соответствии с законодательством Российской Федерации; подтвердить прохождения аттестации СОТБ работниками ПТБ, принятыми на работу в период срока действия аккредитации; подтвердить прохождения работниками ПТБ ежегодных медицинских осмотров, а также периодических проверок на годность, определенных ч. 2 ст. 12.3 ФЗ-16; и не иметь нарушений правил оборота оружия и специальных средств, установленных законодательством РФ (при наличии у ПТБ специальных средств и (или) служебного огнестрельного оружия). Срок действия свидетельства об аккредитации при этом продлевается на три года.

В случае реорганизации ПТБ, изменения его наименования или местонахождения осуществляется переоформление свидетельства об аккре-

дитации в качестве ПТБ. Переоформленное свидетельство об аккредитации выдается на срок, не превышающий срок действия ранее выданного. На период переоформления действие свидетельства об аккредитации не приостанавливается. Компетентным органом выдается дубликат свидетельства об аккредитации взамен сданного с ограничением срока его действия до получения переоформленного.

Свидетельство об аккредитации может быть аннулировано компетентным органом в следующих случаях:

1) ПТБ перестало отвечать требованиям, предусмотренным к соискателю аккредитации или к ПТБ, продлевающему срок действия аккредитации;

2) ПТБ допустило нарушение законодательства РФ в области обеспечения транспортной безопасности, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб, либо ПТБ в течение одного года совершено два и более административных правонарушения в области обеспечения транспортной безопасности;

3) ПТБ в случае реорганизации, изменения наименования или местонахождения в течение 15 дней с даты внесения соответствующих изменений в Единый государственный реестр юридических лиц либо с даты изменения местонахождения не предоставило в компетентный орган, выдавший свидетельство об аккредитации, соответствующее заявление, выданное ранее свидетельство об аккредитации и копии документов, подтверждающих указанные обстоятельства;

4) ПТБ ликвидировано либо исключено из Единого государственного реестра юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) ПТБ выступило с соответствующей инициативой.

Оружие, специальные средства, электрошоковые устройства и искровые разрядники

Подразделения транспортной безопасности после аккредитации получают право на приобретение, хранение и применение оружия, специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников (ч. 1–3 ст. 12.3 ФЗ-16). Необходимость вооружения ПТБ обусловлена высокой общественной опасностью совершения АНВ на транспорте.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» ПТБ являются юридическими лицами с особыми уставными задачами. ПТБ, как юридические лица с особыми уставными задачами, имеют право приобретать гражданское и служебное оружие

у юридических лиц-поставщиков после получения соответствующей лицензии⁵⁵ в Росгвардии.

При этом ПТБ руководствуются Постановлением Правительства РФ от 21.07.1998 № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» и «Правилами приобретения, хранения, ношения, учета, ремонта и уничтожения специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников, используемых работниками ПТБ, их виды, типы и модели, нормы обеспечения установлены Правительством РФ», утвержденными Постановлением Правительства РФ от 15.11.2014 № 1209.

Приобретенное ПТБ оружие подлежит регистрации в Росгвардии или ее территориальном органе в двухнедельный срок со дня приобретения оружия. При регистрации оружия ПТБ, как юридическое лицо с особыми уставными задачами, получает разрешение⁵⁶ на хранение и использование этого оружия сроком на три года.

ФЗ-16 использование того или иного вооружения связывает с присвоенной категорией ОТИ и ТС. Так ПТБ для защиты всех ОТИ и ТС от АНВ имеют право на приобретение, хранение и применение специальных средств, а также электрошоковых устройств и искровых разрядников отечественного производства. Для защиты ОТИ первой и второй категорий от АНВ ПТБ имеют право на приобретение, хранение и применение служебного огнестрельного оружия, а ПТБ ведомственной охраны Минтранса и Росжелдора разрешено получение, хранение и применение боевого ручного стрелкового оружия.

Однако законодательство о транспортной безопасности не регламентирует, какие ОТИ первой и второй категорий защищаются с применением служебного огнестрельного оружия, а какие с применением боевого ручного стрелкового оружия. Возможно, норма о применении боевого ручного

⁵⁵ См.: Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу лицензии на приобретение гражданского, служебного оружия и патронов [Электронный ресурс] : Приказ Росгвардии от 27.02.2019 № 63 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

⁵⁶ См.: Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу с особыми уставными задачами разрешения на хранение и ношение служебного оружия и патронов к нему [Электронный ресурс] : Приказ Росгвардии от 26.09.2019 № 331 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

стрелкового оружия была введена для защиты от АНВ ОТИ и ТС, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется исключительно ФОИВ. Но пока ни федеральными законами, ни Правительством РФ такие ОТИ и ТС не определены. В 2010 г. Минтранс России предлагался проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня объектов транспортной инфраструктуры морского транспорта, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется исключительно федеральным органом исполнительной власти» [URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/3/338>, дата обращения: 07.01.2023], но принят он не был. Также Федеральным законом от 02.08.2019 № 270-ФЗ норма о применении огнестрельного оружия для защиты ТС первой и второй категории из ФЗ-16 была исключена.

В сфере применения вооружения ФЗ-16 относит к обязанностям руководителей (заместителей руководителей) ПТБ незамедлительное уведомление органа внутренних дел и прокурора о каждом случае ранения или смерти в результате применения электрошоковых устройств и искровых разрядников.

Участие в противодействии терроризму

Как было показано в предыдущих параграфах, ФЗ-16 не только особо выделяет террористический акт в качестве разновидности АНВ, но и большинство потенциальных угроз совершения АНВ, определенных в соответствии с ст. 2 ФЗ-16, имеют признаки объективной стороны террористического акта. Многие исследователи, мнения которых приведены выше, справедливо делают вывод о том, что для законодательства о транспортной безопасности приоритетной, хотя в качестве таковой и не декларируемой, задачей является защита транспорта именно от террористических актов.

ФЗ-16 раскрывает понятие «акт незаконного вмешательства» как «противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт...». Но, безусловно, ставить «противоправное действие (бездействие)» и «террористический акт» в один ряд некорректно. Так, «террористический акт» как преступление, предусмотренное ст. 205 УК РФ, имеет состав преступления с четко определенными объективной и субъективной сторонами. Террористический акт как одно из основных понятий ФЗ-35 не только перечисляет действия, составляющие его объективную сторону, но и особо акцентирует внимание на умысле их совершения.

Противоправное действие определяется только объективной стороной события. Как отмечалось ранее, ПТБ обеспечивают защиту ОТИ и ТС от любых противоправных действий, угрожающих безопасности транспорта, без учета умысла лиц, совершающих их. Административным

правонарушением или преступлением противоправное действие станет только при установлении вины. Выделение в понятии «акт незаконного вмешательства» термина «террористический акт» на организацию работы ПТБ и непосредственную деятельность работника ПТБ по защите ОТИ и ТС от АНВ никак не влияет.

Можно предположить, что термин «террористический акт» введен в понятие «акт незаконного вмешательства» помимо идеологических соображений в целях обоснования антитеррористической защиты ОТИ и ТС в соответствии с ФЗ-16. Как отмечалось ранее, ФЗ-35 исключает из предмета своего регулирования установление обязательных для выполнения требования к антитеррористической защищенности ОТИ и ТС (п. 4 ст. 5). Указанные требования устанавливаются в соответствии с ФЗ-16 (ст. 8). Однако тот факт, что ФЗ-35 не устанавливает обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности ОТИ и ТС, автоматически не исключает ПТБ и их работников из числа субъектов противодействия терроризму. Поэтому перейдем к рассмотрению нормативных актов в сфере противодействия терроризму.

Концепция противодействия терроризму, утвержденная Президентом РФ 05.10.2009, к субъектам противодействия терроризму относит уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит проведение мероприятий по противодействию терроризму, негосударственные организации и объединения, а также граждан, оказывающих содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий (п. 7).

Основываясь на дефиниции п. 7 Концепции противодействия терроризму, предположим, что ПТБ можно рассматривать как организации, оказывающие содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий, хотя в ФЗ-16 именно защита ОТИ и ТС от террористических актов, а не оказание содействия в решении этой задачи, ставится ПТБ в качестве задачи. Работников ПТБ можно определить как граждан, оказывающих содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий. Однако для проверки правильности гипотезы важно определить направления деятельности по противодействию терроризму, в которых они участвуют. Не проводя подробный анализ положений нормативных правовых актов, необходимо акцентировать внимание на отдельных их положениях. Согласно п. 4 ст. 3 ФЗ-35, «противодействие терроризму — деятельность органов государственной власти и органов местного

самоуправления, а также физических и юридических лиц по следующим направлениям:

- предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);
- выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом);
- минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма».

При этом борьба с терроризмом относится к основным направлениям деятельности органов федеральной службы безопасности. Основной формой пресечения террористического акта является контртеррористическая операция, которая предусматривает реализацию комплекса специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности граждан, организаций и учреждений, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Рассматривая положения ФЗ-35 комплексно и системно можно сделать вывод о том, что защита ОТИ или ТС от террористического акта подразделением транспортной безопасности вряд ли может быть расценена в качестве борьбы с терроризмом. Деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма к компетенции ПТБ также не относится. При этом нельзя исключать постановки отдельных задач компетентными органами конкретным ПТБ и работникам ПТБ.

Рассмотрим более подробно деятельность по предупреждению терроризма. Предупреждение (профилактика) терроризма осуществляется по трем основным направлениям:

- 1) создание системы противодействия идеологии терроризма;
- 2) осуществление мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;
- 3) усиление контроля соблюдения административно-правовых режимов.

В соответствии со ст. 8 ФЗ-16 необходимость обеспечения антитеррористической защищенности ОТИ и ТС и требования к ней определены обязательными для исполнения СТИ и перевозчиками требованиями по видам транспорта. Такие же требования установлены Правительством РФ и для ОТИ по видам транспорта, не подлежащих категорированию. ПТБ

защищают ОТИ и ТС от АНВ на основе указанных требований. С учетом изложенного приходим к выводу о том, что ПТБ участвуют в реализации мероприятий по профилактике терроризма в соответствии с пп. 2.

Антитеррористическая защищенность объекта (территории) — состояние защищенности здания, строения, сооружения, иного объекта, места массового пребывания людей, препятствующее совершению террористического акта. Следовательно, в части, касающейся защиты от террористического акта, основной задачей ПТБ и его работников является препятствовать его совершению.

Анализ норм права позволяет определить отдельные элементы административно-правового статуса ПТБ, определяющие его в качестве субъекта противодействия терроризму, а работников ПТБ как лиц, содействующих на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом.

Выводы. ПТБ должны иметь правовой статус субъекта противодействия терроризму, а его работники статусом лиц, содействующих на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий. Основным направлением деятельности по противодействию терроризму для ПТБ и их работников является участие в профилактике терроризма. Основная задача при этом — препятствовать совершению террористического акта.

В части, касающейся защиты ОТИ и ТС от террористических актов, законодательства о транспортной безопасности и о противодействии терроризму не взаимосвязаны. Целесообразна гармонизация их положений. Согласно Концепции о противодействии терроризму особая роль в предупреждении (профилактике) терроризма принадлежит эффективной реализации административно-правовых мер, предусмотренных законодательством РФ. Данное положение Концепции о противодействии терроризму может создать обратную связь от законодательства о противодействии терроризму к законодательству о транспортной безопасности и помочь взаимной координации их положений.

2.3. Особенности правосубъектности работников подразделений транспортной безопасности

Правосубъектность ПТБ в значительной степени характеризуется специальной правосубъектностью работников ПТБ, которой законодательством о транспортной безопасности, и в частности ФЗ-16, уделяется

большое внимание, обусловленное социальной значимостью выполняемой ими работы. Специальная правосубъектность работников ПТБ определяется основаниями ее возникновения, правами и обязанностями, связанными с применением оружия, специальных средств, электрошоковых устройств, искровых разрядников, физической силы для защиты ОТИ и ТС от АНВ, и проведением ими досмотра, дополнительного досмотра, повторный досмотра, наблюдения и (или) собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности. При этом, несмотря на повышенный профессиональный риск и высокую общественную значимость работы, законодательство о транспортной безопасности не устанавливает гарантий правовой и социальной защиты работников ПТБ.

Основания возникновения специальной правоспособности

Ключевым основанием специальной правоспособности работников ПТБ является отсутствие у них ограничений права выполнять работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности. Указанные ограничения установлены ФЗ-16 в соответствии с Конституцией РФ и Трудовым кодексом РФ. Ст. 55 Конституции РФ свидетельствует о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Согласно ст. 3 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ не являются дискриминацией, установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, либо установлены настоящим Кодексом или в случаях и в порядке, которые им предусмотрены, в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации и в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства.

Ст. 10 ФЗ-16 определяет, что работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности, не вправе выполнять лица:

1) имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение умышленного преступления;

2) страдающие психическими заболеваниями, алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, до прекращения в отношении этих лиц диспансерного наблюдения в связи с выздоровлением или стойкой ремиссией;

3) досрочно прекратившие полномочия по государственной должности или уволенные с государственной службы, в том числе из правоохранительных органов, органов прокуратуры или судебных органов, по основаниям, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации связаны с совершением дисциплинарного проступка, грубым или систематическим нарушением дисциплины, совершением проступка, порочащего честь государственного служащего, утратой доверия к нему, если после такого досрочного прекращения полномочий или такого увольнения прошло менее чем три года;

4) в отношении которых по результатам проверки, проведенной в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», имеется заключение органов внутренних дел о невозможности допуска к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности;

5) внесенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

6) сообщившие заведомо ложные сведения о себе при приеме на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности;

7) не прошедшие в порядке, установленном ФЗ-16, подготовку и аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности;

8) подвергнутые административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

В целях подтверждения права выполнять работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности, кандидат на работу на должностях ПТБ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, должен получить в МВД России справку о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследо-

вания либо о прекращении уголовного преследования⁵⁷ и медицинское заключение, подтверждающее отсутствие психических заболеваний, алкоголизма, наркомании, токсикомании либо прекращение диспансерного наблюдения в отношении указанных заболеваний в связи с выздоровлением или стойкой ремиссией⁵⁸.

Заключение МВД России о возможности (заключения о невозможности) допуска лиц из числа работников ПТБ к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, получает орган аттестации в соответствии с порядком, установленным МВД России⁵⁹. Заключение о невозможности допуска выдается МВД России при наличии сведений:

а) о причастности аттестуемого лица к организованной преступной группе (организации, группировке), в том числе экстремистской или террористической направленности;

б) о намерении аттестуемого лица использовать в противоправных (преступных) целях возложенные на него полномочия при осуществлении работы, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности;

в) о намерении аттестуемого лица получить доступ к оружию, защищаемым ОТИ и (или) ТС в противоправных (преступных) целях.

Сведения о возможной причастности работников ПТБ к экстремистской деятельности или терроризму также получает орган аттестации в ходе обработки персональных данных, предусмотренной ч. 1.2 ст. 10 ФЗ-16, путем исследования перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, размещенного

⁵⁷ См.: Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования [Электронный ресурс] : Приказ МВД России от 27.09.2019 № 660 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

⁵⁸ См.: Об утверждении Порядка выдачи медицинскими организациями справок и медицинских заключений [Электронный ресурс] : Приказ Минздрава России от 14.09.2020 № 972н // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

⁵⁹ См.: Об утверждении Порядка выдачи органами внутренних дел Российской Федерации заключения о возможности (заключения о невозможности) допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности [Электронный ресурс] : Приказ МВД России от 06.07.2021 № 515 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

на официальном сайте Федеральной службы по финансовому мониторингу в информационно-телекоммуникационной сети интернет (<http://www.fedsfm.ru/documents/terr-list>). Обработка персональных данных согласно перечню, установленному приказом Минтранса России от 14.10.2015 № 306, проводится в отношении:

1. Работников ПТБ, руководящих выполнением работы, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности на ОТИ или ТС.

2. Работников ПТБ, включенных в состав группы быстрого реагирования.

3. Работников ПТБ, осуществляющих досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности.

4. Работников ПТБ, осуществляющих наблюдение и (или) собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности.

5. Работников подразделения транспортной безопасности, управляющих техническими средствами обеспечения транспортной безопасности.

Подготовка работников ПТБ осуществляется образовательными организациями согласно «Порядку подготовки сил обеспечения транспортной безопасности», установленному Минтрансом России. Аттестация работников ПТБ проводится органами аттестации согласно «Правилам аттестации сил обеспечения транспортной безопасности», установленным Правительством РФ. Ст. 1 ФЗ-16 определяет, что аттестация сил обеспечения транспортной безопасности представляет собой установление соответствия знаний, умений, навыков сил обеспечения транспортной безопасности, личностных (психофизиологических) качеств, уровня физической подготовки отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности требованиям законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности в целях принятия СТИ решения о допуске (невозможности допуска) СОТБ к выполнению работы, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности, либо об отстранении от выполнения такой работы.

Применение оружия, специальных средств, электрошоковых устройств, искровых разрядников и физической силы

Работники ПТБ после прохождения профессиональной подготовки и медицинского осмотра при исполнении должностных обязанностей имеют следующие права:

1) на ношение и хранение служебного огнестрельного оружия, специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разряд-

ников, а работники ПТБ ведомственной охраны Минтранса России и Росжелдора, также на ношение и хранение боевого ручного стрелкового оружия;

2) на применение физической силы, служебного огнестрельного оружия, специальных средств в соответствии с Федеральным законом от 14 апреля 1999 года № 77-ФЗ «О ведомственной охране», а работники ПТБ ведомственной охраны Минтранса России и Росжелдора также на применение боевого ручного стрелкового оружия.

Обращает на себя внимание тот факт, что хотя большинство ПТБ представляют собой коммерческие организации, учредителями которых являются частные лица или иные коммерческие организации, что их роднит с частными охранными компаниями, в применении физической силы, служебного огнестрельного оружия и специальных средств работники ПТБ уравниваются с работниками именно ведомственной охраны. Это, с одной стороны, является наследием исторических традиций, когда транспорт России защищался либо ведомственными специализированными охранными подразделениями, либо подразделениями силовых ведомств. С другой стороны, это лишний раз подчеркивает общественную значимость выполняемой работниками ПТБ работы.

В соответствии с ФЗ-77 работники ПТБ имеют право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия на ОТИ и ТС, а также вне них при преследовании лиц, совершивших преступление или административное правонарушение на ОТИ и ТС. При применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия они обязаны:

- стремиться в зависимости от характера и степени опасности преступления или административного правонарушения, степени опасности лиц, его совершивших, и силы оказываемого противодействия к тому, чтобы любой вред, причиняемый при этом, был минимальным;

- предупредить о намерении применить их, а в исключительных случаях, когда промедление с применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия создает непосредственную опасность для жизни или здоровья граждан либо работников ПТБ или может повлечь иные тяжкие последствия, действовать без предупреждения;

- обеспечить лицам, получившим телесные повреждения в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, первую помощь;

- доложить по подчиненности о каждом случае применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия.

Соответствующие должностные лица ПТБ обязаны незамедлительно уведомить орган внутренних дел и прокурора о каждом случае ранения или смерти в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия.

Работники ПТБ имеют право на применение физической силы для пресечения преступлений или административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, пресечения сопротивления законным требованиям работников ПТБ, если иные способы не обеспечивают исполнения возложенных на них должностных обязанностей.

Работники ПТБ имеют право на применение специальных средств при защите ОТИ и ТС от АНВ в следующих случаях:

- отражение нападения на ОТИ и ТС;
- отражение нападения на работников ПТБ или лиц, находящихся на ОТИ и ТС;
- пресечение сопротивления, оказываемого правонарушителем работникам ПТБ при исполнении возложенных на них должностных обязанностей;
- задержание лиц, застигнутых при совершении преступления или административного правонарушения на ОТИ и ТС, если указанные лица пытаются скрыться либо имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление работникам ПТБ;
- оказание противодействия работникам ПТБ при доставлении задержанных лиц в служебное помещение ПТБ или орган внутренних дел;
- при необходимости остановить на ОТИ транспортное средство, водитель которого не выполнил требования работников ПТБ.

В качестве специальных средств работниками ПТБ могут применяться резиновые палки, слезоточивый газ, наручники, средства принудительной остановки транспорта и служебные собаки. В состоянии необходимой обороны или крайней необходимости работники ПТБ при отсутствии специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые приемлемые подручные средства.

Запрещается применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, а также лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения нападения, угрожающего жизни или здоровью работников ПТБ либо лиц, находящихся на ОТИ и ТС.

Работники ПТБ в качестве крайней меры при защите ОТИ и ТС от АНВ имеют право на применение огнестрельного оружия в следующих случаях:

1) защита лиц, находящихся на ОТИ и ТС, от нападения, угрожающего их жизни или здоровью;

2) отражение нападения на работников ПТБ, угрожающего их жизни или здоровью, а также пресечения попытки завладеть их огнестрельным оружием;

3) задержания лиц, застигнутых на ОТИ и ТС при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления против личности, ОТИ и ТС и пытающихся скрыться, а также оказывающих вооруженное сопротивление работникам ПТБ;

4) отражение вооруженного или группового нападения на ОТИ и ТС, когда иными средствами отразить указанное нападение невозможно;

5) предупреждение о намерении применить огнестрельное оружие, необходимости подачи сигнала тревоги или вызова помощи;

6) остановка ТС путем повреждения, если его водитель создает реальную опасность для жизни или здоровья работников ОТИ либо лиц, находящихся на ОТИ, а также при указанных условиях отказывается остановиться либо пытается въехать на ОТИ или выехать с них, несмотря на законное требование работников ПТБ.

Запрещается применять огнестрельное оружие при значительном скоплении людей, когда могут пострадать посторонние лица, а также в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен работникам ПТБ, за исключением случаев, когда перечисленные лица:

– оказывают вооруженное или групповое сопротивление работникам ПТБ;

– совершают вооруженное или групповое нападение на ОТИ и ТС, угрожающее жизни или здоровью работников ПТБ либо лиц, находящихся на ОТИ и ТС.

Работники ПТБ вправе применять электрошоковые устройства и искровые разрядники на ОТИ и ТС для их защиты от АНВ в следующих случаях:

– отражение нападения на ОТИ и ТС;

– отражение нападения на работников ПТБ или лиц, находящихся на ОТИ и ТС;

пресечения сопротивления, оказываемого нарушителем работникам ПТБ, при исполнении возложенных на них должностных обязанностей;

– задержание лиц, застигнутых при совершении преступления или административного правонарушения на ОТИ и ТС, если указанные лица пытаются скрыться либо имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление работникам ПТБ.

При применении электрошоковых устройств и искровых разрядников работники ПТБ обязаны:

1) стремиться в зависимости от характера и степени опасности преступления или административного правонарушения, степени опасности лиц, его совершивших, и силы оказываемого противодействия к тому, чтобы любой вред, причиняемый при этом, был минимальным;

2) предупредить о намерении применить их, а в исключительных случаях, если промедление с применением электрошоковых устройств и искровых разрядников создает непосредственную опасность для жизни или здоровья граждан либо работников подразделений транспортной безопасности или может повлечь за собой иные тяжкие последствия, действовать без предупреждения;

3) обеспечить лицам, получившим телесные повреждения в результате применения электрошоковых устройств и искровых разрядников, оказание первой помощи;

4) доложить по подчиненности о каждом случае применения электрошоковых устройств и искровых разрядников.

Работникам ПТБ запрещается применять электрошоковые устройства и искровые разрядники в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, за исключением случаев, если указанные лица оказывают вооруженное сопротивление работникам ПТБ, совершают нападение, угрожающее жизни или здоровью работников ПТБ либо лиц, находящихся на ОТИ и ТС.

Уполномоченные работники ПТБ в целях защиты ОТИ и ТС от АНВ имеют право задерживать для передачи органам внутренних дел или органам федеральной службы безопасности физических лиц, нарушивших требования в области обеспечения транспортной безопасности, оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества или взрывные устройства, ядовитые или радиоактивные вещества при условии отсутствия законных оснований для их ношения или хранения, а также по документам, удостоверяющим личность, устанавливать личность физического лица, находящегося и (или) пересекающего зону транспортной безопасности. Задержанные физические лица, используемые такими лицами транспортные средства и находящиеся при них материальные объекты, оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества или взрывные устройства, ядовитые или радиоактивные вещества при условии отсутствия законных оснований для их ношения или хранения подлежат незамедлительной передаче уполномоченным представителям подразделений органов внутренних дел или органов федеральной службы безопасности на ОТИ и ТС,

на которых они были задержаны. По согласованию с уполномоченным представителем подразделения органов внутренних дел или органов федеральной службы безопасности задержанное на ТС физическое лицо, находящиеся при нем материальные объекты, оружие, боеприпасы, патроны к оружию при условии отсутствия законных оснований для их ношения или хранения силами ПТБ могут быть переданы в ближайшем служебном помещении органов внутренних дел или органов федеральной службы безопасности.

Превышение полномочий при применении физической силы, служебного огнестрельного оружия, боевого ручного стрелкового оружия, специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Работники ПТБ, исполняющие обязанности, связанные с учетом, хранением, ношением, использованием и применением оружия, подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Работники ПТБ обязаны ежегодно проходить профилактический медицинский осмотр, включающий химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов, и периодические проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия, специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников.

Федеральным законом от 29.12.2022 № 638-ФЗ к правам работников ведомственной охраны, в том числе входящих в состав ПТБ, отнесено право пресекать нахождение беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях отражения нападения на охраняемые объекты, работников ведомственной охраны или лиц, находящихся на этих объектах. Такое пресечение осуществляется посредством подавления или преобразования сигналов дистанционного управления беспилотными воздушными судами, воздействия на их пульта управления, а также повреждения или уничтожения данных судов. В этих целях работникам ведомственной охраны предоставлено право применения специальных технических средств противодействия беспилотным воздушным судам. Также работники ведомственной охраны наделены правом на применение огнестрельного оружия для пресечения нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях защиты охраняемых объектов, жизни и здоровья работников ведомственной охраны, а также лиц, находящихся на этих объектах.

*Досмотр, дополнительный досмотр,
повторный досмотр*

ФЗ-16 определяет, что досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, наблюдение и (или) собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности проводятся уполномоченными лицами из числа работников ПТБ.

В ходе проведения досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности осуществляются мероприятия по обследованию физических лиц, транспортных средств, грузов, багажа, почтовых отправлений, ручной клади и личных вещей, находящихся у физических лиц, иных материальных объектов, направленные на обнаружение предметов и веществ, имеющих внешние признаки схожести с оружием, взрывчатыми веществами или другими устройствами, предметами и веществами, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть и (или) которые могут быть использованы для совершения АНВ, а также на выявление лиц, транспортных средств, для допуска которых в ЗТБ или ее часть не имеется правовых оснований. Повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности проводится при получении СТИ или перевозчиком информации об угрозе совершения АНВ, а также при принятии решения о его проведении по результатам наблюдения и (или) собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности. В ходе дополнительного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности осуществляются мероприятия по распознаванию предметов и веществ, обнаруженных в ходе досмотра и (или) повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности.

При проведении досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности используются рентгенотелевизионные, радиоскопические установки, стационарные, переносные и ручные металлодетекторы, газоаналитическая и химическая аппаратура, а также другие устройства, обеспечивающие обнаружение оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в ЗТБ или ее часть.

В зависимости от назначения и оснащенности КПП и постов работники досмотра проводят сверку и (или) проверку документов; обследуют объекты досмотра с использованием средств досмотра; обнаруживают

предметы и вещества, включенные в Перечни⁶⁰ или выявляют объекты досмотра, требующие проведения в их отношении дополнительного досмотра; проводят дополнительный досмотр, обнаруживают, распознают с использованием средств досмотра, а также иными способами, предметы и вещества, включенные в эти перечни; принимают решение о наличии оснований для допуска объектов досмотра в соответствующую часть ЗТБ; принимают решение об информировании лиц из числа СОТБ в соответствии с планами обеспечения транспортной безопасности и приложениям к ним, уполномоченных подразделений МВД России и ФСБ России об идентификации оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ; оформляют на КПП, постах, в соответствии с планами обеспечения транспортной безопасности ОТИ и (или) ТС предусмотренные акты и журналы; выполняют иные функции по поручению уполномоченных в соответствии с планами обеспечения транспортной безопасности лиц из числа СОТБ, обеспечивающие достижение целей досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра и их качество.

Работники досмотра не допускают в ЗТБ ОТИ или ТС или ее часть предметы и вещества, указанные в Перечнях, содержащие взрывчатые вещества, являющиеся оружием или его составными частями, в случае, если ограниченные к обороту предметы и вещества не принадлежат определенным участникам оборота, либо специальные разрешения на оборот этих предметов и веществ отсутствует, а также физических лиц, при которых находились такие предметы и вещества. Работники досмотра не допускают в ЗТБ ОТИ или ТС или ее часть предметы и вещества, указанные в перечнях, содержащие опасные радиоактивные агенты, опасные химические агенты и опасные биологические агенты, а также пассажиров, грузоотправителей, или иных лиц, при которых находились такие предметы и вещества.

При обнаружении, распознавании таких предметов и веществ, работники досмотра сообщают об этом лицам, ответственным за обеспечение транспортной безопасности на ОТИ и (или) ТС и (или) специально уполномоченным на это СТИ, перевозчиками лицам из числа СОТБ, которые информируют уполномоченные подразделения территориальных органов МВД России и ФСБ России об обнаружении и распознавания оружия,

⁶⁰ См.: Правила проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности [Электронный ресурс] : Приказ Минтранса России от от 23.07.2015 № 227 : ред. от 07.09.2020 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств, указанных в Перечнях и, о перемещавших их лицах, для принятия решения в соответствии с законодательством РФ.

В случае обнаружения и распознавании таких предметов и веществ составляются акты обнаружения, распознавания предметов и веществ, содержащих взрывчатые вещества, являющихся оружием или его составными частями, а также предметов и веществ, содержащих опасные радиоактивные агенты, опасные химические агенты и опасные биологические агенты.

Работники досмотра не должны допускать в перевозочный сектор ЗТБ объекты досмотра, у которых в ходе проверки документов и сверки данных, указанных в перевозочных документах, выявлены несоответствия, не позволяющие распознать объект досмотра. О фактах выявления указанных несоответствий должны информироваться уполномоченные подразделения территориальных органов МВД России и ФСБ России.

Работники досмотра обязаны:

- знать и выполнять правила проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра;

- принимать участие в защите ОТИ и ТС от АНВ в соответствии с планами обеспечения транспортной безопасности;

- выявлять попытки совершения и подготовку к совершению АНВ при исполнении возложенных на них должностных обязанностей по обеспечению транспортной безопасности ОТИ и ТС;

- проводить сверку и (или) проверку документов, оценивать данные, выводимые техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, для выявления подготовки к совершению АНВ или совершения АНВ в отношении ОТИ и/или ТС;

- не допускать к перевозке оружие, взрывчатые вещества или другие устройства, предметы и вещества, включенные в Перечни, запрещенные к перевозке на данном виде транспорта при нарушении правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими порядок и условия их перевозки на видах транспорта;

- быть внимательными и вежливыми с объектами досмотра — физическими лицами и не допускать действий, унижающих их достоинство;

- не допускать повреждения материальных объектов досмотра, документов и пропусков;

- оказывать в пределах своей компетенции в целях обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС содействие правоохранительным

органам в решении, возложенных на них задач, обеспечивать сохранность предметов, веществ и документов, являющихся орудием совершения АНВ, а также места совершения АНВ;

- использовать технические средства обеспечения транспортной безопасности в соответствии с инструкциями по их эксплуатации;

- информировать уполномоченные подразделения территориальных органов МВД России о лицах, застигнутых при совершении АНВ или подготовке к совершению АНВ, а также лицах, оказывающих сопротивление работникам досмотра при исполнении возложенных на них должностных обязанностей по обеспечению транспортной безопасности;

- информировать уполномоченные подразделения территориальных органов МВД России и ФСБ России об обнаружении и распознавании оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ, указанных в Перечнях и, о перемещавших их лицах;

- участвовать в проведении мероприятий по обеспечению сохранности сведений, составляющих государственную тайну, а также сведений, содержащихся в планах обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС.

Работники досмотра в рамках своих должностных полномочий имеют право:

- требовать от физических лиц, следующих или находящихся на ОТИ и ТС, соблюдения требований по обеспечению транспортной безопасности;

- сверять документы, удостоверяющие личность с личностью физических лиц, а также проверять у физических лиц на КПП (постах), перевозочные документы, пропуска, а также прочие документы, для выявления оснований для прохода (проезда) физических лиц и (или) перемещения материальных объектов досмотра в ЗТБ или ее часть, либо их нахождения в ЗТБ или ее части;

- проводить досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр объектов досмотра на КПП (постах) досмотра, а также в ЗТБ ОТИ и ТС или ее части;

- пресекать в соответствии с планами обеспечения транспортной безопасности совершение АНВ и подготовку к совершению АНВ, при исполнении возложенных на них должностных обязанностей по обеспечению транспортной безопасности ОТИ и ТС;

- применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие в случаях и порядке, установленных законодательством.

Наблюдение и (или) собеседование

Наблюдение и (или) собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности направлены на выявление физических лиц, в действиях которых усматриваются признаки подготовки к совершению АНВ, а также на обнаружение ТС и иных материальных объектов, которые могут быть использованы для совершения акта незаконного вмешательства.

Работники, осуществляющие наблюдение и собеседование обязаны:

- знать и выполнять настоящие Правила при проведении наблюдения и (или) собеседования;
- принимать участие в защите ОТИ и ТС от АНВ в соответствии с планами обеспечения транспортной безопасности;
- выявлять попытки совершения и подготовку к совершению АНВ при исполнении возложенных на них должностных обязанностей по обеспечению транспортной безопасности ОТИ и ТС;
- проводить сверку и (или) проверку документов, наблюдение и (или) собеседование с физическими лицами, а также оценивать данные, выводимые техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, для выявления признаков связи физических лиц с совершением АНВ или подготовкой к совершению АНВ в отношении ОТИ и (или) ТС;
- сверять документы, удостоверяющие личность с личностью физических лиц, проверять у физических лиц на КПП (постах) перевозочные документы, пропуска, а также иные документы для выявления оснований для прохода (проезда) физических лиц и (или) перемещения материальных объектов досмотра в ЗТБ или ее часть, либо их нахождения в ЗТБ или ее части;
- использовать технические средства обеспечения транспортной безопасности в соответствии с инструкциями по их эксплуатации;
- быть внимательными и вежливыми с объектами досмотра — физическими лицами и не допускать действий, унижающих их достоинство;
- не допускать повреждения материальных объектов досмотра, документов и пропусков;
- оказывать в пределах своей компетенции в целях обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС содействие правоохранительным органам в решении возложенных на них задач, обеспечивать сохранность предметов, веществ и документов, являющихся орудием совершения АНВ, а также места совершения АНВ;
- оформлять на КПП, постах, в соответствии с планами обеспечения транспортной безопасности ОТИ и (или) ТС Акты и Журналы, приведенные в приложениях к настоящим Правилам;

- участвовать в проведении мероприятий по обеспечению сохранности сведений, составляющих государственную тайну, а также сведений, содержащихся в планах обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС;

- пресекать в соответствии с планами обеспечения транспортной безопасности совершение АНВ и подготовку к совершению АНВ, при исполнении возложенных на них должностных обязанностей по обеспечению транспортной безопасности ОТИ и ТС;

- применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие в случаях и порядке, установленных законодательством;

- информировать уполномоченные подразделения территориальных органов МВД России о лицах, застигнутых при совершении АНВ или подготовке к совершению АНВ, а также лицах, оказывающих сопротивление работникам досмотра при исполнении возложенных на них должностных обязанностей по обеспечению транспортной безопасности;

- выполнять иные функции по поручению уполномоченных в соответствии с планами обеспечения транспортной безопасности лиц из числа сил обеспечения транспортной безопасности, обеспечивающие достижение целей досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и (или) собеседования и их качество.

По результатам сверки и (или) проверки документов, наблюдения, собеседования с физическими лицами, работники, осуществляющие наблюдение и собеседование, делают вывод о возможности связи данных физических лиц с совершением или подготовкой к совершению АНВ в отношении ОТИ и (или) ТС.

Связь физических лиц с совершением или подготовкой к совершению АНВ в отношении ОТИ и (или) ТС устанавливается при подтверждении и (или) идентификации в ходе проверки документов, наблюдения, собеседования с физическими лицами признаков связи данных физических лиц с совершением АНВ или подготовкой к совершению АНВ.

В случае выявления признаков связи физических лиц с подготовкой к совершению АНВ проводится дополнительная проверка документов, наблюдение, собеседование с такими физическими лицами для подтверждения или опровержения выявленных признаков, а также выявления возможных признаков связи физических лиц с совершением АНВ. В случае подтверждения признаков связи физических лиц с подготовкой к совершению АНВ, информация о таких лицах, включая перечень и описание выявленных признаков, идентифицирующие, перевозочные данные, сведения о контактах таких лиц незамедлительно предоставляется лицам, ответственным за обеспечение транспортной

безопасности ОТИ или ТС или, специально уполномоченным СТИ, перевозчиком лицам из числа сил обеспечения транспортной безопасности ОТИ или ТС, для информирования уполномоченных подразделений территориальных органов МВД России, ФСБ России, компетентного органа в области обеспечения транспортной безопасности данного вида транспорта и Ространснадзора.

В случае выявления признаков связи физических лиц с совершением АНВ проводится дополнительная проверка документов и (или) наблюдение и (или) собеседование с такими физическими лицами для идентификации выявленных признаков. В случае идентификации признаков связи физических лиц с совершением АНВ, информация о таких лицах, включая перечень и описание выявленных признаков, незамедлительно предоставляется лицам, ответственному за обеспечение транспортной безопасности ОТИ или ТС или, специально уполномоченным СТИ, перевозчиком лицам из числа сил обеспечения транспортной безопасности ОТИ или ТС, для информирования уполномоченных подразделений территориальных органов МВД России, ФСБ России, компетентного органа в области обеспечения транспортной безопасности данного вида транспорта и Ространснадзора. В случаях, установленных планами обеспечения транспортной безопасности ОТИ или ТС, в отношении физических лиц, у которых были идентифицированы признаки связи с совершением АНВ, может производиться дополнительное наблюдение за такими лицами, включая наблюдение на прилегающих к ОТИ или ТС территориях.

Для каждого вида транспорта Правилами проведения досмотра предусмотрены особенности досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и (или) собеседования.

Гарантии правовой и социальной защиты

Несмотря на то, что Стратегия национальной безопасности повышение уровня антитеррористической защищенности ОТИ выделяет в качестве задачи для достижения целей обеспечения государственной и общественной безопасности, что Транспортная стратегия в число приоритетных направлений включает обеспечение требований транспортной безопасности, а ФЗ-16 наделяет работников ПТБ такими же правами на применение оружия, специальных средств и физической силы, что и работников ведомственной охраны, работники ПТБ на законодательном уровне обделены гарантиями правовой и социальной защиты.

Законодательство о транспортной безопасности не содержит норм, связанных с гарантиями правовой и социальной защиты ни СОТБ, ни работников ПТБ, в отличие от работников ведомственной или частной охраны, выполняющих схожие задачи. Данный факт является существенным недостатком ФЗ-16. Так, в рамках гарантий личной безопасности работники ведомственной охраны вправе привести в готовность к стрельбе огнестрельное оружие, если считают, что в создавшейся обстановке могут возникнуть основания для его применения. Попытки лица, задерживаемого работниками ведомственной охраны с приведенным в готовность к стрельбе огнестрельным оружием, приблизиться к работникам ведомственной охраны, сократив при этом указанное ими расстояние, или прикоснуться к их оружию предоставляют указанным работникам право на применение огнестрельного оружия.

Законные требования работников ведомственной охраны при исполнении ими должностных обязанностей обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами. Неисполнение законных требований работников ведомственной охраны и действия, препятствующие исполнению ими должностных обязанностей, влекут ответственность, установленную законодательством РФ.

Работники ведомственной охраны не несут ответственность за моральный, физический или имущественный вред, причиненный ими правонарушителю в связи с применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, если при этом не было допущено превышение пределов необходимой обороны, а также в условиях крайней необходимости. В иных случаях ответственность наступает в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Жизнь и здоровье работников ведомственной охраны подлежат обязательному личному страхованию за счет средств федеральных государственных органов, имеющих право на создание ведомственной охраны, и (или) за счет средств собственников охраняемых объектов.

В случае причинения вреда жизни или здоровью работников ведомственной охраны при исполнении ими должностных обязанностей причиненный вред подлежит возмещению в порядке и объеме, которые установлены законодательством Российской Федерации.

На работников ведомственной охраны распространяются гарантии правовой и социальной защиты, а также им предоставляются льготы в объеме и порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Работники ведомственной охраны в целях защиты своих прав и законных интересов, связанных с исполнением должностных обязанностей,

вправе объединяться или вступать в профессиональные союзы (ассоциации).

Работники частных охранных организаций также на законодательном уровне обеспечиваются социальной и правовой защитой. Так граждане, занимающиеся частной охранной деятельностью, подлежат страхованию на случай гибели, получения увечья или иного повреждения здоровья в связи с оказанием ими охранных услуг в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Указанное страхование граждан, занимающихся частной охранной деятельностью, осуществляется за счет средств соответствующей охранной организации и включается в состав ее затрат.

Оказание сопротивления, угроза или насилие в отношении лиц, занимающихся оказанием охранных услуг в связи с исполнением ими своих обязанностей, влечет ответственность в соответствии с законом.

Необходимо отметить, что среди работников ПТБ есть исключение из общего правила — работники ПТБ ведомственных охран Минтранса России и Росжелдора, на которых распространяются гарантии правовой и социальной защиты, предусмотренные для работников ведомственной охраны. В результате работники разных ПТБ, защищая ОТИ и ТС от АНВ в равных условиях, имеют неравную правовую и социальную защиту.

Учитывая, что жизнь и здоровье работников, как правило, подлежат обязательному личному страхованию за счет средств работодателей, положения, связанные с гарантиями правовой и социальной защиты, не включены в ФЗ-16 возможно для того, чтобы не увеличивать расходы СТИ и перевозчиков на обеспечение транспортной безопасности. При этом такой подход снижает привлекательность работы в ПТБ и не обеспечивает стабильность квалифицированных трудовых ресурсов. Кроме того, обеспечение работников ПТБ ведомственных охран Минтранса России и Росжелдора гарантиями правовой и социальной защиты ставят сами ведомственные охраны Минтранса России и Росжелдора в невыгодное с точки зрения рыночных отношений положение. В отличие от иных ПТБ им приходится в стоимость услуги по защите ОТИ или ТС от АНВ закладывать расходы, связанные с обеспечением гарантий правовой и социальной защиты работников своих ПТБ, что делает стоимость услуги по защите ОТИ и ТС от АНВ более высокой, чем у иных ПТБ.

Отсутствие законодательных гарантий правовой и социальной защиты работников ПТБ является серьезным недостатком специальной правосубъектности работников ПТБ в частности и всего законодательства о транспортной безопасности в целом. Учитывая избранный законодате-

лем подход, в рамках которого работники ПТБ в отдельных правах и обязанностях уравниваются с работниками ведомственной охраны, логично в части, касающейся гарантий правовой и социальной защиты, наделить работников ПТБ такими же правами, которые существуют у работников ведомственной охраны, внося необходимые дополнения в ФЗ-16.

Выводы

1. Система субъектов обеспечения транспортной безопасности характеризуется полисубъектностью, место субъекта обеспечения транспортной безопасности в которой определяется выполняемой им функцией, а именно: нормативного регулирования; контроля; оказания государственных услуг; оценки и применения мер воздействия; прогнозирования; обеспечения транспортной безопасности ОТИ и ТС (включая защиту ОТИ и ТС от АНВ) и обеспечения системы.

2. Административно-правовой статус любого ПТБ включает следующие обязательные элементы: все ПТБ являются юридическими лицами; все ПТБ являются юридическими лицами аккредитованными в установленном ФЗ-16 порядке именно и исключительно для защиты ОТИ и ТС от АНВ; ПТБ имеют право установления договорных отношений с СТИ и перевозчиками по поводу защиты ОТИ и ТС от АНВ, а также имеют право на приобретение, хранение и применение оружия, специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников для защиты ОТИ и ТС от АНВ.

3. ПТБ должны обладать правовым статусом субъекта противодействия терроризму, а его работники статусом лиц, содействующих на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий. Основным направлением деятельности по противодействию терроризму для ПТБ и их работников является участие в профилактике терроризма. Основная задача при этом — препятствовать совершению террористического акта.

В части, касающейся защиты ОТИ и ТС от террористических актов, законодательства о транспортной безопасности и о противодействии терроризму не взаимосвязаны. Целесообразна гармонизация их положений.

4. Правосубъектность ПТБ в значительной степени характеризуется специальной правосубъектностью работников ПТБ, которой законодательством о транспортной безопасности, и в частности ФЗ-16, уделяется большое внимание, обусловленное социальной значимостью

выполняемой ими работы. Специальная правосубъектность работников ПТБ определяется основаниями ее возникновения, правами и обязанностями, связанными с применением оружия, специальных средств, электрошоковых устройств, искровых разрядников, физической силы для защиты ОТИ и ТС от АНВ, и проведением ими досмотра, дополнительного досмотра, повторный досмотра, наблюдения и (или) собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности. При этом несмотря на повышенный профессиональный риск и высокую общественную значимость работы, законодательство о транспортной безопасности, к сожалению, не устанавливает гарантий правовой и социальной защиты работников ПТБ.

Глава 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ВОДНОМ ТРАНСПОРТЕ

3.1. Коллизии административно-правового регулирования защиты судоходных гидротехнических сооружений и их решение

Особенности административно-правового регулирования деятельности подразделений транспортной безопасности по защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта от актов незаконного вмешательства обусловлены видом транспорта и, как следствие, специфическими объектами защиты. Указанные особенности находят свое отражение в требованиях по обеспечению транспортной безопасности ОТИ и ТС морского и внутреннего водного транспорта, иных подзаконных актах. Если в обеспечении транспортной безопасности береговых ОТИ и даже ТС морского и водного транспорта много схожих черт с другими видами транспорта, то ряд ОТИ имеют резко выраженную специфику, иногда незаметную на первый взгляд. К ним относятся судоходные гидротехнические сооружения, акватории морских портов, а также искусственные острова, установки и сооружения.

Транспортной стратегией введено понятие «единая опорная сеть», под которой понимается сбалансированная и связанная транспортная сеть, объединяющая в себе важнейшие объекты транспортной инфраструктуры для всех видов транспорта и обеспечивающая функциональное единство транспортной системы, устойчивую взаимосвязь и пространственное развитие крупнейших населенных пунктов, экономических центров, основных минерально-сырьевых и производственных зон, геостратегических территорий, объектов культурного наследия РФ, наиболее востребованных объектов туризма и рекреационных районов. Согласно принципам формирования, единая опорная сеть включает важнейшие объекты транспортной инфраструктуры для всех видов транспорта. Все объекты Единой опорной сети в совокупности обеспечивают свыше 70 %

всех пассажирских и грузовых перевозок в межрегиональном и международном сообщении.

В рамках единой опорной сети выделяется «опорная сеть внутренних водных путей» — совокупность внутренних водных путей федерального значения с гарантированными габаритами судовых ходов, по которым проходят основные грузо- и пассажиропотоки, обеспечивающая устойчивую взаимосвязь крупнейших населенных, туристских, промышленных, логистических, экономических центров, а также районов Крайнего Севера. Судходные гидротехнические сооружения внутренних водных путей Транспортной стратегией рассматриваются как сопутствующая инфраструктура Единой глубоководной системы и относятся к опорной сети внутренних водных путей. Таким образом, на стратегическом уровне СГТС уделяется серьезно внимание. Это связано с тем, что любое нарушение их деятельности приводит к нарушению деятельности внутреннего водного транспорта, его грузо- и пассажиропотоков, вследствие чего нарушается взаимосвязь населенных, туристских, промышленных, логистических, экономических центров, а также районов Крайнего Севера. В связи с этим защита СГТС от АНВ имеет большое значение, однако ее нормативное правовое регулирование содержит пока неразрешенные в правовом поле вопросы.

Ст. 12 Кодекса внутренних водных путей определяет, что *«охрана судходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации»*. Указанный порядок определен *«Положением об охране судходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования»*, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 21.11.2005 № 690.

Согласно п. 2 ПП-690, «круглосуточной охране подлежат судходные гидротехнические сооружения, в том числе шлюзы и судоподъемники, и средства навигационного оборудования, включенные в перечень, утверждаемый Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и Федеральной службой безопасности Российской Федерации, а также предназначенные для обеспечения функционирования судходных гидротехнических сооружений материальные ценности, находящиеся на охраняемых объектах» (далее — объекты). Указанный Перечень судходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования, подлежащих круглосуточной охране, утвержденный приказом Минтранса РФ от 12.12.2006 № 150 содержит 106 объектов.

Основной задачей охраны судоходных гидротехнических сооружений является их защита от противоправных посягательств (п. 4 ПП-960). Однако п. 5 ПП-690 определяет, что защита подлежащих охране объектов от противоправных посягательств осуществляется в порядке, предусмотренном для защиты СГТС в рамках обеспечения их транспортной безопасности в соответствии с законодательством в области обеспечения транспортной безопасности. Указанный в п. 5 порядок определен «Требованиями по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта», утвержденными Постановлением Правительства РФ от 08.10.2020 № 1638. П. 2 ПП-1638 распространяет применение его требований на судоходные гидротехнические сооружения. При этом следует отметить, что ПП-1638 и законодательство о транспортной безопасности в целом напрямую не касаются защиты от противоправных посягательств, включая охрану материальных ценностей. Поэтому не ясно, каким образом следует осуществлять охрану СГТС согласно законодательству, которое этот вопрос не раскрывает.

Таким образом, ПП-690 содержит внутреннее противоречие. В целях разрешения противоречия аутентичное, легальное или казуальное толкование ПП-690 не делалось. Данное противоречие разрешается через неофициальное толкование положений ПП-690 каждым СТИ. На практике это приводит к судебным тяжбам между администрациями внутренних водных путей, ведомственной охраной и ПТБ. Причем разные суды выносят противоположные решения. Решение данного противоречия в части, касающейся деятельности по защите ОТИ от противоправных посягательств и защите ОТИ от АНВ, было предложено в п. 1.3. На основании проведенного анализа был сделан вывод о том, что защиту ОТИ от противоправных посягательств и защиту ОТИ от АНВ не только можно, но и правильно отождествлять и приводить к единому виду деятельности и услуг.

Следует разобраться с тем, кто является субъектом охраны СГТС. Прил. № 1 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 утвержден «Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется». В частности, в него включены гидротехнические сооружения (п. 17) и объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства, защита которых от актов незаконного вмешательства осуществляется подразделениями транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом «О транспортной

безопасности» (п. 22). Таким образом, для участия частных охранных организаций в охране СГТС имеется двойной запрет.

СГТС не входят «Перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации». Следовательно, с точки зрения законодательных норм об охране субъектами защиты СГТС от противоправных посягательств может быть только ведомственная охрана (ст. 2 ФЗ-77). Однако п. 5 ПП-690 определяет, что защита СГТС от противоправных посягательств осуществляется в соответствии с ПП-1638, а значит подразделениями транспортной безопасности (пп. 3) п. 5 ПП-1638). Из этого некоторыми участниками правоотношений сделан вывод о том, что защиту СГТС от противоправных посягательств могут осуществлять только подразделения ведомственной охраны, являющиеся ПТБ. Однако в случае, когда для целей государственного управления обеспечением транспортной безопасности необходимо привлечь для защиты СГТС от противоправных посягательств и защиты от АНВ именно УВО Минтранса России, было бы проще, понятнее и правильнее сразу прописать УВО Минтранса России в п. 5 ПП-690. Поэтому можно сделать вывод, что возможность указанного толкования обусловлена лексическим несовершенством положений ПП-690.

В пользу этого свидетельствует также ч. 5 ст. 4 ФЗ-16, устанавливающая, что ОТИ и ТС, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется исключительно ФОИВ, определяются федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Т. е. ФЗ-16 подтверждает и обосновывает предположение о том, что для наделения подразделений ведомственных охран, являющихся ПТБ, исключительным правом на защиту СГТС от противоправных посягательств и АНВ необходимо и достаточно внести соответствующее положение в ПП-690. Следовательно, Правительство РФ такой воли не изъявило. Кроме того, в п. 1.3. отмечалось, что основные элементы административно — правовых статусов подразделений ведомственной охраны и подразделений транспортной безопасности в части, касающейся защиты ОТИ от противоправных посягательств и от АНВ, одинаковы. Исходя из этого сделан вывод о том, что единственным субъектом защиты СГТС от противоправных посягательств и от АНВ являются ПТБ.

Необходимо отметить, что ПП-690, кроме вышеизложенного не соответствует принципам установления и оценки применения обязательных требований, определенных ФЗ от 31.07.2020 № 247 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». В частности, принципу правовой определенности и системности (ст. 7 ФЗ-247), определяющему,

во-первых, что обязательные требования должны находиться в системном единстве, обеспечивающем отсутствие противоречий между ними, и во-вторых, что обязательные требования, установленные в отношении одного и того же предмета регулирования, не должны противоречить друг другу.

Также ПП-690 нарушается принцип исполнимости обязательных требований (ст. 9 ФЗ-247), который определяет, что установление обязательных требований, исключающих возможность исполнить другие обязательные требования, не допускается. При установлении обязательных требований должны быть минимизированы риски их последующего избирательного применения.

В целях устранения выявленных коллизий и недостатков предлагается ст. 12 КВВТ изложить в следующей редакции: «Статья 12. Обеспечение транспортной безопасности судоходных гидротехнических сооружений

Обеспечение транспортной безопасности судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного обеспечения осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.»

Постановление Правительства РФ от 21.11.2005 № 690 «Об утверждении Положения об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования» предлагается отменить.

В результате порядком, предусмотренным ст. 12 КВВТ, будут являться «Требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта», в действующей редакции утвержденные Постановлением Правительства РФ от 08.10.2020 № 1638.

Учитывая принцип обеспечения транспортной безопасности «непрерывность» (п. 4 ст. 3 ФЗ-16) Приказ Минтранса РФ от 12.12.2006 № 150 «Об утверждении Перечня судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования, подлежащих круглосуточной охране» предлагается также отменить.

3.2. Совершенствование административно-правового регулирования защиты акваторий морских портов

К относительно новым нормам в области транспортной безопасности относятся требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для объектов транспортной

инфраструктуры морского и речного транспорта, не подлежащих категорированию, утвержденные 10.10.2020 г. Постановлением Правительства РФ № 1651, впервые включили требования к акваториям морских портов (далее — акватории).

Учитывая, что требования к акваториям являются новшеством в законодательстве о транспортной безопасности, в ходе практической деятельности возникают вопросы о выполнении отдельных его положений. В частности, распространено мнение о том, что ПП-1651 содержит обязанность капитана морского порта образовать (сформировать) и (или) привлечь оснащенные плавсредствами группы быстрого реагирования. Предварительный анализ показывает, что, с одной стороны, образование таких групп является финансово затратным процессом, с другой — их применение по назначению вызывает обоснованные возражения. В связи с этим теоретическое решение вопроса о необходимости образования (формирования) и (или) привлечения групп быстрого реагирования для защиты акваторий имеет важное практическое значение.

Следует отметить, что в ФЗ-16 понятие «группа быстрого реагирования» не используется и не толкуется. Изучение общедоступных нормативных правовых актов позволило найти толкование понятия «группа быстрого реагирования» только в Национальном стандарте Российской Федерации ГОСТ Р 59044–2020 «Охранная деятельность. Оказание охранных услуг, связанных с принятием соответствующих мер реагирования на сигнальную информацию технических средств охраны. Общие требования». Указанный стандарт раскрывает понятие «группа быстрого реагирования» как группу работников частной охранной организации в составе не менее двух охранников, выполняющая функции по охране имущества и объектов путем реагирования на сигнальную информацию технических средств охраны на охраняемых объектах.

С учетом изложенного под «группой быстрого реагирования» будет пониматься специально оснащенная мобильная группа работников ПТБ, круглосуточно выполняющая задачи по реагированию на подготовку совершения или совершение АНВ, в том числе с использованием физической силы, специальных средств и оружия (далее — физическое воздействие и / или физическое взаимодействие). При этом акцент будет сделан на правах, связанных с физическим воздействием на плавучее средство (далее — судно) и / или физическом взаимодействии с ним, так как противоправная деятельности судов или лиц в акватории морского порта в случае невыполнения ими распоряжений капитана морского порта не может быть пресечена иначе.

В законодательстве о транспортной безопасности обязанность СТИ образовать группы быстрого реагирования, обеспечивающие реагирование на подготовку к совершению или совершение акта незаконного вмешательства, появляется только в требованиях по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, определенных ст. 8 ФЗ-16. При этом в требованиях по обеспечению транспортной безопасности в области морского и речного транспорта такая обязанность предусмотрена для ОТИ, подлежащих категорированию в соответствии со ст. 6 ФЗ-16. В частности, в «Требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 08.10.2020 № 1638, такая обязанность прямо предусмотрена пп. 3 п. 5, а в ПП-1651 такая обязанность отсутствует, термин «группа быстрого реагирования» в ПП-1651 не используется.

Вместо групп быстрого реагирования ПП-1651 в обязанность капитану морского порта вменено образовать (сформировать) и (или) привлечь *«...группы из числа работников подразделений транспортной безопасности, специально оснащенные, мобильные, круглосуточно выполняющие свои задачи по реагированию на подготовку совершения или совершение актов незаконного вмешательства в зоне транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, а также на нарушения внутриобъектового и пропускного режимов»* (пп. 3 п. 5).

Как буквальное толкование ПП-1651, так и их систематическое толкование во взаимосвязи с ПП-1638 позволяют сделать вывод о том, что ПП-1651 не содержат обязанности капитана морского порта образовать для защиты акваторий от АНВ именно группы быстрого реагирования. ПП-1651 предписывают образовать «группы реагирования», но для этого необходимо понять, в чем их отличие от групп быстрого реагирования.

Реагирование на акты незаконного вмешательства на акватории

В целях проверки обоснованности вывода, сделанного ранее, и определить отличия «групп быстрого реагирования» от «групп реагирования», необходимо наполнить содержанием термин «реагирование» применительно к группам реагирования. Реагирование является ключевой функцией групп быстрого реагирования как с точки зрения ПП-1638, так

и в соответствии с ГОСТом Р 59044–2020 и ключевой функцией групп реагирования с точки зрения ПП-1651.

Термин «реагирование» в ФЗ-16 используется один раз и не в контексте реагирования на АНВ.

Пп. 6 пп. 7 п. 6 ПП-1651 содержит обязанность капитана морского порта (далее — капитан) разработать, принять и исполнить порядок реагирования СОТБ на подготовку к совершению АНВ или их совершение. При этом как должны реагировать СОТБ, ПП-1651 не говорится, принятие решения по этому вопросу осуществляется капитаном морского порта.

Несмотря на неопределенность в ПП-1651, капитан морского порта должен принять обоснованное решение в рамках законодательства о транспортной безопасности. Для этого необходимо выяснить, на чьи действия или на какие события обязаны реагировать группы реагирования и какие права в рамках реагирования предоставлены им.

Объект реагирования

Сравнивая положения ПП-1638 и ПП-1651, можно сразу обратить внимание на то, что ПП-1638 оперирует термином «нарушитель», под которым понимает «лиц, подготавливающих совершение или совершивших акты незаконного вмешательства, за которые законодательством РФ установлена административная или уголовная ответственность» (пп. 40 п. 5). При этом в качестве нарушителя ПП — 1638 рассматривают исключительно физическое лицо, т.е. ПП — 1638 предусматривает реагирование на действия лиц, которых, согласно ПП-1638, можно идентифицировать в качестве нарушителя действующего административного и уголовного законодательства. При этом термин «нарушитель» в ПП-1651 вообще не используется, поэтому непонятно, на чьи и на какие действия должны реагировать группы реагирования

В соответствии с п. 6 ПП-1651 капитан морского порта обязан обеспечить обнаружение и идентификацию судов в акватории морского порта (пп. 9), принимать меры по предотвращению незаконного нахождения и прекращению незаконного передвижения судов в ЗТБ акватории морского порта, в соответствии с планом объекта транспортной инфраструктуры (пп. 10), при уровне безопасности № 2 обеспечить постоянное наблюдение за всеми судами в ЗТБ акватории морского порта (пп. 13). Физические лица, в том числе находящиеся на судах, ПП-1651 в качестве объекта реагирования не рассматриваются, акцентируя внимание на законности нахождения и передвижения судов в акватории, в связи с чем данный тезис требует пояснения.

Учитывая, что ПП-1651 содержат обязанности капитана морского порта, выделим некоторые элементы его административно-правового статуса, влияющие на определение законности нахождения и передвижения судов в акватории.

В соответствии со ст. 78 КТМ распоряжения капитана морского порта по относящимся к его полномочиям вопросам обязательны для всех находящихся в порту судов. Статья 80 КТМ определяет, что «каждое судно до выхода из морского порта обязано получить разрешение капитана морского порта на выход из морского порта. Капитан морского порта имеет право отказать в выдаче разрешения на выход судна из морского порта...».

В соответствии со ст. 12 ФЗ «О морских портах в Российской Федерации» капитан морского порта издает акты ненормативного характера, подлежащие исполнению капитанами судов. Ст. 14 ФЗ-261 предусматривает разработку, утверждение и опубликование обязательных постановлений в морском порту, которые, в частности, содержат правила захода судов в морской порт и выхода судов из морского порта, в том числе меры обеспечения безопасности мореплавания для захода судов в морской порт, выхода судов из морского порта; правила плавания судов в акватории морского порта и на подходах к нему; описание зоны действия систем управления движением судов и правила плавания судов в этих зонах; правила стоянки судов в морском порту и указание мест их стоянки; сведения о районах обязательной и необязательной лоцманской проводки судов; сведения о передаче информации капитанами судов, находящихся в морском порту, при возникновении угрозы актов незаконного вмешательства в морском порту.

Таким образом, на основании ранее изложенного можно сделать следующий вывод: в соответствии с ПП-1651 группы реагирования должны реагировать только на нахождение или передвижение судов в акватории, производящиеся в нарушение распоряжений, разрешений и актов капитана и обязательных постановлений в порту.

Права работников ПТБ в рамках реагирования

Оценивая права работников ПТБ в части, касающейся физического воздействия на суда и (или) взаимодействия с ними, необходимо учитывать, что судно, с одной стороны, является ТС, с другой, из-за природной среды — морской или речной, в которой судно используется, и специального законодательства оно обладает спецификой и серьезными отличиями от иных ТС. Рассмотрим какими правами наделены работники ПТБ для того, чтобы реагировать на незаконные действия судов, и какие из них они могут реально применяться.

В соответствии с п. 2 ч. 5 ст. 12.3 ФЗ-16 работники ПТБ имеют право на применение физической силы, служебного огнестрельного оружия, а также специальных средств в соответствии с Федеральным законом «О ведомственной охране». Ст. 14 ФЗ-77 предоставляет работникам ПТБ право на применение физической силы для пресечения преступлений или административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, пресечения сопротивления законным требованиям работников ПТБ, если иные способы не обеспечивают исполнения возложенных на них должностных обязанностей. То есть ФЗ-77 разрешает применять физическую силу исключительно в отношении физических лиц, которые с точки зрения законодательства о транспортной безопасности являются «нарушителями». В соответствии со ст. 15 ФЗ-77 работники ПТБ имеют право на применение специальных средств в случае необходимости остановить на охраняемых объектах ТС, водитель которого не выполнил требования работников ПТБ. При этом в качестве специальных средств работниками ПТБ могут применяться резиновые палки, слезоточивый газ, наручники, средства принудительной остановки транспорта и служебные собаки.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что четыре из пяти указанных специальных средств совершенно не подходят для физического воздействия на суда. Теоретически работники ПТБ могут использовать средства принудительной остановки транспортных средств для остановки судов, однако сведений о существовании специальных средств, предназначенных для принудительной остановки именно судов, обнаружить не удалось. Отсутствует также информация об опыте использования средств принудительной остановки в отношении судов, если не учитывать исторические сообщения о применении различных приспособлений в отношении весельных и парусных судов.

Необходимо признать, что ФЗ-77 и ФЗ-16 объектом применения средств принудительной остановки транспорта считают автомобильный транспорт. Для принудительной остановки автомобильного транспорта разработаны и используются несколько видов специальных средств, различными ведомствами разработаны наставления и порядок их применению, чего нет в сфере водного транспорта⁶¹.

При этом необходимо иметь в виду, что согласно ФЗ-77, средства принудительной остановки транспорта могут использоваться только

⁶¹ См. напр.: п. 4 Перечня специальных средств, используемых работниками военизированных и сторожевых подразделений федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, утв. приказом Росгвардии от 16.08.2017 № 285.

в случае отражения нападения на охраняемые объекты. Таким образом, применение работниками ПТБ средств принудительной остановки в отношении судов невозможно ввиду отсутствия специализированных для водной среды специальных средств, наличия законодательных ограничений на применение таких специальных средств, отсутствия нормативного правового регулирования применения таких специальных средств в водной среде. ФЗ-77 и законодательство о транспортной безопасности также не содержат положений, разрешающих таран судна-нарушителя или навал на него судном ПТБ.

Выводы. Защищающие акватории группы реагирования в отличие от групп быстрого реагирования, защищающих иные виды ОТИ и ТС, не могут использовать в отношении судов физическую силу и специальные средства, т. е. в процессе выполнения возложенных на них задач группы реагирования не могут осуществлять физическое воздействие на судно и / или физическое взаимодействие с судном.

Вопросы применением работниками ПТБ огнестрельного оружия не рассматриваются в связи с тем, что акватория морского порта относится к ОТИ, не подлежащим категорированию. Следует отметить, что в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 12.3 только для защиты ОТИ первой и второй категорий от актов незаконного вмешательства ПТБ имеют право на приобретение, хранение и применение служебного огнестрельного оружия, а подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта, являющиеся ПТБ, имеют право на получение, хранение и применение боевого ручного стрелкового оружия.

Примеры регулирования физического воздействия на суда в российском законодательстве

Изучение законодательства позволяет сделать вывод о том, что судно, являясь особым, самостоятельным объектом права, права на действия в отношении которого определяются законодательством РФ. Кроме того, правовой статус морского судна защищается целым рядом международных конвенций.

В российском законодательстве в качестве примеров законодательного закрепления права на физическое воздействие на суда и (или) физического взаимодействия с судами можно рассмотреть отдельные положения Закона РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», Федеральных законов от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

Так, в соответствии с Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» пограничные органы в пределах приграничной территории имеют право сопровождать российские и иностранные суда и располагать на них пограничные наряды; останавливать, осматривать и задерживать пограничными кораблями российские и иностранные суда, допустившие нарушения, и доставлять (конвоировать) их в ближайший российский порт для выяснения обстоятельств нарушения.

Во внутренних морских водах и в территориальном море РФ, российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов по отношению к российским и иностранным судам, пограничные органы кроме того имеют право остановить судно и произвести его осмотр, если оно не поднимает свой флаг, не отвечает на сигналы опроса, не подчиняется требованию изменить курс или нарушает общепризнанные принципы и нормы международного права; снимать с судна и задерживать лиц, совершивших преступления и подлежащих уголовной ответственности по законодательству РФ; преследовать и задерживать за пределами территориальных вод РФ судно, нарушившее международные договоры РФ, федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, до захода этого судна в территориальное море своей страны или третьего государства, если преследование было начато в водах или в прилегающей зоне РФ после подачи зрительного или звукового сигнала об остановке с дистанции, позволяющей судну увидеть или услышать этот сигнал, и велось непрерывно.

Пограничные органы и Вооруженные Силы Российской Федерации при защите Государственной границы в пределах приграничной территории применяют оружие и боевую технику для отражения вооруженного вторжения на территорию РФ, предотвращения попыток угона за границу воздушных, морских, речных судов и других транспортных средств без пассажиров. Оружие и боевая техника могут применяться также против морских и речных судов, пересекших (пересекающих) Государственную границу в нарушение установленных настоящим законом правил, в ответ на применение ими силы или в случаях, когда прекращение нарушения или задержание нарушителей не может быть осуществлено другими средствами; для защиты граждан от нападения, угрожающего их жизни и здоровью, для освобождения заложников; для отражения нападения на военнослужащих, лиц, выполняющих служебные обязанности или общественный долг по защите Государственной границы, членов их семей, когда их жизнь подвергается непосредственной опасности; для отражения нападения на подразделения и объекты пограничных органов, Вооруженных Сил Российской Федерации, дру-

гих войск, воинских формирований и органов, принимающих участие в защите Государственной границы, в том числе для оказания помощи кораблям (катерам), самолетам и вертолетам при отражении вооруженного нападения на них.

Ст. 8 ФЗ-35 определяет, что в случае, если морские или речные суда и корабли (плавательные средства) не реагируют на команды и (или) сигналы прекратить нарушение правил использования водного пространства РФ (подводной среды) либо отказываются подчиниться требованиям об остановке, оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил РФ применяется для принуждения к остановке плавательного средства в целях устранения угрозы террористического акта. Если плавательное средство не подчиняется требованиям об остановке и (или) невозможно принудить его к остановке и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его остановки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил Российской Федерации применяется для пресечения движения плавательного средства путем его уничтожения.

Войскам национальной гвардии в целях выполнения возложенных на них задач наряду с иными предоставлены специальные полномочия: задержание; вскрытие транспортного средства; входение (проникновение) на акватории; оцепление (блокирование) участков акваторий (п. 2 ст. 8 ФЗ-226). Войскам национальной гвардии разрешено досмотр и (или) осмотр плавучих средств (судов) при входе (въезде) на территории охраняемых акваторий и выходе (выезде) с территорий охраняемых акваторий (п. 10 ст. 8 ФЗ-226); при несении службы по охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности на акваториях водных объектов производить досмотр плавучих средств (судов) в соответствии с п. 13 ст. 8 ФЗ-226.

ФЗ-226 определены основания для входения (проникновения) на акватории и оцепления (блокирования) участков акваторий. Войсками национальной гвардии при оцеплении (блокировании) участков акватории может быть ограничено или запрещено движение плавучих средств (судов) и пловцов (ч. 2 ст. 13 ФЗ-226). Военнослужащие (сотрудники) войск национальной гвардии в целях обеспечения режима чрезвычайного положения вправе временно запрещать или ограничивать движение плавучих средств (судов) и пловцов на акватории, осуществлять их досмотр в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан (п. 1 ч. 1 ст. 15 ФЗ-226). Военнослужащий (сотрудник) войск национальной гвардии имеет право

лично или в составе подразделения (группы) применять оружие для пресечения попыток лиц незаконно проникнуть на акватории (покинуть акватории охраняемых войсками национальной гвардии объектов) согласно п. 6 ч. 1 ст. 21 ФЗ-226. При этом, как отмечалось ранее, ФЗ-16 не наделяет работников ПТБ какими-либо правами на физическое воздействие на суда и (или) физическое взаимодействие с ними. Незаконное с точки зрения КТМ и ФЗ-261 нахождение или передвижение судов в акватории не создает правовых основания для работников ПТБ в целом и групп реагирования в частности для физического воздействия на суда и (или) физическое взаимодействие с ними.

Вывод. В случае нарушения судном международных договоров РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ в акватории морского порта физическое воздействие на него и (или) физическое взаимодействие с ним могут осуществлять только Вооруженные Силы РФ, в частности, пограничные органы.

Реагирование групп реагирования на незаконное нахождение или передвижение судна в акватории

Обоснованные ранее причины отсутствия у ПТБ в целом и групп быстрого реагирования в частности прав на любое физическое воздействие на судно и (или) физическое взаимодействие с ним в качестве меры реагирования на его незаконное нахождение или передвижение в акватории, позволяют определить меры реагирования, которые остаются в арсенале подразделения транспортной безопасности в соответствии с ПП-1651. В соответствии с п. 5 ПП-1651 к правам капитана морского порта относятся меры реагирования связанные с информированием (пп. 11, 14) и проверкой информации об угрозе совершения АНВ (пп. 5).

В соответствии с п. 6 ПП-1651 капитан морского порта обязан обеспечить обнаружение и идентификацию судов в акватории морского порта (пп. 9). В рамках порядка допуска транспортных средств в ЗТБ акватории морского порта капитан морского порта обязан организовать обнаружение судов в акватории морского порта; идентификацию судов, находящихся в акватории морского порта, установления с ними радиосвязи (пп. 7). С помощью технических средств обеспечения транспортной безопасности капитан морского порта обязан вести радиолокационное наблюдение за судами в акватории морского порта, на подходах к нему; осуществлять прием информации от судовых станций автоматической идентификационной системы, а также установление связи с судами

по ультракоротким волнам в зонах транспортной безопасности акватории морского порта. Пп. 7 и 10 п. 6 ПП-1651 на капитана морского порта возлагается обязанность принять меры по прекращению и предотвращению незаконного нахождения и перемещения судов в ЗТБ.

Выводы. Исходя из ранее изложенного, меры по прекращению и предотвращению незаконного нахождения, перемещения судов в зоне транспортной безопасности могут включать только установление с судами радиосвязи и информирование взаимодействующих органов и организаций. Это и есть полный перечень мер реагирования на подготовку совершения или совершение АНВ в ЗТБ акватории морского порта.

Отсутствие в ПП-1651 обязанности капитана морского порта образовать (сформировать) и (или) привлечь именно группы быстрого реагирования, как в ПП-1638, обеспечивающие реагирование на подготовку к совершению или совершение акта незаконного вмешательства в акватории морского порта, обосновано законодательно и отражает реальную ситуацию с обеспечением транспортной безопасности акватории морского порта. Группы реагирования, которые капитан морского порта обязан образовать (сформировать) и (или) привлечь для реагирования на подготовку к совершению или совершению АНВ в акватории морского порта, не могут применять любое физическое воздействие на судно и/или физическое взаимодействие с судном, включая использование физической силы и специальных средств.

В соответствии с ПП-1651 меры по прекращению и предотвращению незаконного нахождения, перемещения судов в ЗТБ, доступные группам реагирования, включают только установление с судами радиосвязи и информирование взаимодействующих органов и организаций.

Проблемы административно-правового регулирования организации защиты акваторий морских портов

А. Капитан морского порта

ФЗ-16 и ПП-1651 центральной фигурой в обеспечении транспортной безопасности акваторий морских портов определяют капитана морского порта. Необходимо четко определить, кем капитан морского порта выступает в правоотношениях по защите акватории морского порта от АНВ, так как правильное определение его роли позволит установить его правоспособность в указанных правоотношениях и сделать вывод об эффективности предписанных ПП-1651 мер.

Ч. 4 ст. 9 ФЗ-16 возлагает на капитана морского порта реализацию планов обеспечения транспортной безопасности акваторий морского порта. Однако при этом ФЗ-16 не считает капитана морского порта СТИ (ч. 9) ст. 1 ФЗ-16). При этом возникает некоторое противоречия, поскольку ч. 1 ст. 4 ФЗ-16 обеспечение транспортной безопасности ОТИ и ТС возлагает на СТИ и перевозчиков. Данное противоречие законодатель разрешил добавлением в ч. 1 ст. 4 ФЗ-16 фразы «если иное не установлено настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами». Кроме ФЗ-16 обязанности по обеспечению транспортной безопасности акватории морского порта на капитана морского порта возложены ст. 76 КТМ и ст. 10 ФЗ-261. Также капитаны морского порта входят в состав СОТБ в качестве лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в СТИ, и (или) работников, назначенных в качестве лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности на ОТИ и (или) ТС.

Таким образом, на капитана морского порта возложены обязанности по обеспечению транспортной безопасности тремя федеральными законами. Теперь необходимо понять, может ли капитан морского порта исполнить эти обязанности. Анализ законодательства о транспортной безопасности в части, касающейся защиты акваторий морских портов от АНВ, указывает на существующие противоречия в данном вопросе. Так, в качестве основной меры по обеспечению транспортной безопасности акваторий морских портов и реализации их планов обеспечения транспортной безопасности ПП-1651 на капитана морского порта возложена обязанность *«образовать (сформировать) и (или) привлечь для защиты объекта транспортной инфраструктуры (группы объектов транспортной инфраструктуры) в случаях, предусмотренных настоящими требованиями, подразделения транспортной безопасности...»*. Однако буквальное толкование пояснения, содержащегося в ч. 7.1.) ст. 1 ФЗ-16, позволяет сделать вывод о том, что договор с ПТБ может заключить только СТИ, т.е. капитан морского порта, в силу требований того же ФЗ-16, не может выполнить требование ПП-1651 в части привлечения ПТБ к защите акваторий морских портов от АНВ.

Капитан морского порта может только образовать (сформировать) в службе капитана порта ПТБ для защиты акваторий морских портов от АНВ, что повлечет дополнительные расходы федерального бюджета.

Б. ФГУП «Росморпорт»

ПП-1651 определяет, что капитан морского порта защиту акваторий морского порта от АНВ должен осуществлять во взаимодействии с организацией, осуществляющей управление государственным имуществом

в морских портах. В настоящее время такой организацией является ФГУП «Росморпорт». В отношении управляемого государственного имущества ФГУП «Росморпорт» выступает и как СТИ (в отношении ОТИ и ТС), и как ПТБ (в отношении ОТИ). Но действующее законодательство о транспортной безопасности, несмотря на требования ПП-1651, позволяет судить об отсутствии у ФГУП «Росморпорт» компетенции, связанной с обеспечением транспортной безопасности акваторий морских портов.

Во-первых, ПП-1651 не накладывают на ФГУП «Росморпорт» никаких обязанностей, за исключения взаимодействия с капитаном морского порта по перечисленным в них требованиям. При этом законодательством не определены порядок и содержание взаимодействия между капитаном морского порта и ФГУП «Росморпорт». Во-вторых, ФГУП «Росморпорт», как и капитан морского порта, в отношении акватории морского порта с точки зрения ФЗ-16 не является СТИ.

В соответствии с ч. 9 ст. 1 ФЗ-16 *«субъекты транспортной инфраструктуры — юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств или использующие их на ином законном основании».*

В соответствии со ст. 47 Водного кодекса РФ *«использование поверхностных водных объектов для плавания и стоянки судов, эксплуатации гидротехнических сооружений, проведения дноуглубительных и других работ на территории морского порта или в акватории речного порта, а также работ по содержанию внутренних водных путей РФ осуществляется без предоставления водных объектов в пользование».*

Подробное толкование указанных норм приведет к тому, что СТИ в отношении акватории морского порта придется считать любое и каждое юридическое или физическое лицо, осуществляющее разово или регулярно плавание или иную деятельность в акватории морского порта. В целях ФЗ-16 такой подход не имеет никакого практического смысла.

Учитывая, что ФГУП «Росморпорт» не является СТИ в отношении акваторий морских портов, у него отсутствует не только обязанность, но и право образовать (сформировать) ПТБ для защиты акваторий морских портов от АНВ или привлекать ПТБ ФГУП «Росморпорт» для защиты акватории морских портов от АНВ.

В. Проблемы взаимодействия капитана морского порта и ПТБ ФГУП «Росморпорт»

Несмотря на то, что ПП-1651 предписывает капитану морского порта обеспечивать транспортную безопасность во взаимодействии

ФГУП «Росморпорт», в чем заключается указанное взаимодействие, оно не раскрывает. Непонятна субординация между капитаном морского порта и ПТБ ФГУП «Росморпорт». Например, не ясно, имеет ли право капитан морского порта отдавать приказы ПТБ ФГУП «Росморпорт» и его работникам, какие и в каких случаях. Данный аспект важен не только исходя из соображений эффективности управления обеспечением транспортной безопасности акваторий морских портов, но и в связи с возможными неправомерными действиями или негативными последствиями правомерных действий работников ПТБ в отношении третьих лиц и ТС.

Возникает вопрос: как капитан морского порта в полном объеме может быть ответственным за обеспечение транспортной безопасности акватории морского порта. И чем в этом случае будет руководствоваться ПТБ ФГУП «Росморпорта» при осуществлении защиты акватории морского порта от АНВ, если при этом план обеспечения транспортной безопасности акватории морского порта, разрабатываемый капитаном морского порта, не является обязательным для исполнения ПТБ ФГУП «Росморпорта». Данные вопросы свидетельствуют о серьезных недоработках в части административно-правового регулирования обеспечения транспортной безопасности акваторий морских портов.

Г. Проблемы взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти

Необходимо отметить, что ПП-1651 не затрагивает вопросы взаимодействия и разделения компетенцией между ПТБ и ФОИВ, осуществляющими свою деятельность на акваториях морского порта или смежных с ним акваториях, такими как Росгвардия, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Министерство обороны РФ и Федеральная служба безопасности РФ. В частности, «Перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации», утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 15.05.2017 № 928-р, включает места стоянок и (или) обслуживания судов и иных плавсредств с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками в морских портах, в которые разрешен их заход (п. 9), а «Перечень водных объектов, расположенных в районах с наиболее ценными природными ресурсами, на акваториях которых воинские части войск национальной гвардии РФ участвуют в охране общественного порядка», утвержденный Распоряжением Правительства от 18.01.2017 № 32-р — Лужскую, Копорскую, Невскую губу Балтийского моря, Кольский залив, Кильдинский пролив, участок Баренцева моря

от мыса Летинский до мыса Чеврай, участок Черного моря от мыса Песчаный до устья реки Псоу, Таганрогский залив Азовского моря, Уссурийский залив Японского моря и Керченский пролив.

Места стоянок и (или) обслуживания судов и иных плавсредств с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками находятся в границах акваторий морских портов, а указанные акватории включает целиком ряд акваторий морских портов.

Федеральная служба охраны уполномочена на принятие решений об установлении, изменении или о прекращении существования зоны охраняемого объекта, в которых указываются ограничения хозяйственной и иной деятельности, которые могут быть установлены на водном объекте, в случае если в границы зоны с особыми условиями использования территории включаются акватория водного объекта, ее часть⁶².

Ранее частично были затронуты полномочия Пограничных органов ФСБ России, Вооруженных Сил Российской Федерации и Войск национальной гвардии. Нет необходимости дополнительно обосновывать, что административно-правовой статус сотрудников указанных ФОИВ значительно отличается от административно-правовых статусов работников ПТБ и не в пользу последних.

Предлагаемое решение

Представляется, что нормативно-правое регулирование обеспечения транспортной безопасности акваторий морских портов нуждается в серьезной доработке.

Предлагается дополнить ст. 12.3. ФЗ-16 полномочиями работников ПТБ, необходимыми для обеспечения транспортной безопасности акваторий морских портов, включая в частности права на задержание плавучих средств, лиц, находящихся на них, и пловцов; досмотра таких плавучих средств и лиц; основания для таких действий и т.д. Указанную статью также необходимо дополнить положением об определении порядков взаимодействия на акватории морского порта в целях обеспечения транспортной безопасности с заинтересованными ФОИВ и взаимодействия капитана морского порта и организации, осуществляющей управление государственным имуществом в морском порту. ПП-1651 наряду с предлагаемыми изменениями целесообразно включить пункт, возлагающий защиту акваторий морских портов от АНВ, непосредственно

⁶² См.: Об утверждении Положения о зоне охраняемого объекта [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 31.08.2019 № 1132 // Справочная информационная система «Консультант Плюс». ИБ: Законодательство / Российское законодательство (версия Проф).

на ФГУП «Росморпорт» — организацию, осуществляющую управление государственным имуществом в морском порту.

В целях определения источников финансирования деятельности по обеспечению транспортной безопасности акваторий морских портов предлагается п. 27 «Порядка ведения раздельного учета доходов и расходов по видам деятельности, связанным с оказанием услуг субъектами естественных монополий в морских портах», утвержденного приказом Минтранса России от 12.08.2019 № 266, дополнить абзацем, предусматривающим расходы на защиту акваторий морских портов от АНВ подразделениями транспортной безопасности. Также целесообразно, в соответствии с ч. 1 ст. 12.1. ФЗ-16, разработать и утвердить «Типовую дополнительную профессиональную программу — программу повышения квалификации работников, включенных в состав группы быстрого реагирования на акваториях».

3.3. Проблемы административно-правового регулирования защиты искусственных островов, установок и сооружений, расположенных в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации и их решение

Нормативно-правовое регулирование обеспечения транспортной безопасности искусственных островов, установок и сооружений (далее — установки)⁶³, эксплуатируемых и используемых во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ, содержит проблемы, связанные с правоспособностью работников ПТБ, защищающих их от АНВ, в чем то схожие с правоспособностью работников ПТБ, защищающих от АНВ акватории морских портов. Однако правовые источники таких проблем иные. При этом необходимо обратить внимание на то, что деятельность ПТБ по защите установок от АНВ может осуществляться в разных правовых условиях.

Внутренние морские воды и территориальное море РФ, согласно Федеральному закону от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», являются территорией Российской Федерации (см. ст. 1 и 2). Учитывая

⁶³ См.: Основные понятия Федеральных законов от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 17.12.1998 № 191-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и ст. 4.1. Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

действие закона в пространстве, можно сделать вывод о том, что деятельность ПТБ по защите от АНВ установок, эксплуатируемых и используемых во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации, в полном объеме регулируется ФЗ-16. При этом деятельность ПТБ по защите от АНВ установок, эксплуатируемых и используемых в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ, носит экстерриториальный характер.

Статус исключительной экономической зоны РФ и континентального шельфа РФ определен специальными федеральными законами от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». Согласно указанным законам в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации суверенные права и юрисдикция РФ осуществляется не только в соответствии с Конституцией РФ, но и с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» определяет, что «Российская Федерация, осуществляя суверенные права и юрисдикцию в исключительной экономической зоне, не препятствует осуществлению судоходства, полетов, иных прав и свобод других государств, признаваемых в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права» (ч. 3 ст. 5). «В исключительной экономической зоне все государства пользуются свободами судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов, а также другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам, связанными с эксплуатацией судов, летательных аппаратов и подводных кабелей и трубопроводов» (ч. 1 ст. 6).

Схожие положения содержит также федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации». В частности, он определяет, что «права Российской Федерации на континентальный шельф не затрагивают правовой статус покрывающих его вод и воздушного пространства над этими водами. Российская Федерация, осуществляя суверенные права и юрисдикцию на континентальном шельфе, не препятствует осуществлению судоходства, иных прав и свобод других государств, признаваемых в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права» (ст. 5).

Оба закона вводят понятие «органы охраны». Охрану исключительной экономической зоны и континентального шельфа, иных законных интересов РФ относят к компетенции федеральных органов

исполнительной власти, определяемых, соответственно, Президентом РФ и Правительством РФ. Координация использования сил органов охраны осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности в пределах его компетенции. Законами определены права должностных лиц органов охраны. Оба закона не содержат положений об обеспечении транспортной безопасности. ПТБ и СОТБ к органам охраны исключительной экономической зоны и континентального шельфа не относятся. Необходимо четко определить, чем должны руководствоваться ПТБ и их работники при защите от АНВ установок, эксплуатируемых и используемых в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ.

Законы содержат положения о том, что вопросы, относящиеся к исключительной экономической зоне и к континентальному шельфу РФ и деятельности на них, не предусмотренные настоящим Федеральным законом, регулируются другими федеральными законами, применимыми к континентальному шельфу РФ и к исключительной экономической зоне РФ и деятельности в ней, т. е. если ФЗ-16 содержит положения, регулирующие обеспечение транспортной безопасности в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ, то он создает необходимые для ПТБ правовые основания деятельности по защите от АНВ установок, эксплуатируемых и используемых в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ. Данный закон рассматривает расположенные во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ установки в качестве ОТИ (пп. е) п. 5 ст. 1 ФЗ-16).

ПП-1638 определяет особенности обеспечения транспортной безопасности установок. В частности п. 3 ПП-1638 определяет, что «защита от актов незаконного вмешательства искусственных островов, установок и сооружений включает в себя, в том числе, осуществление субъектами транспортной инфраструктуры в отношении объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств мер в зонах безопасности, которые устанавливаются вокруг искусственных островов, установок и сооружений и простираются не более чем на 500 метров от каждой точки их внешнего края (далее — зона безопасности искусственных сооружений), предусмотренных настоящим документом».

Пп. 46 п. 5 ПП-1638 обязывает СТИ *«силы подразделений транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры принимать меры по недопущению движения (нахождения) транспортных средств в зоне безопасности искусственного острова, установки и сооружения при нарушении транспортным средством установленных*

условий допуска в зону безопасности искусственные острова, установки и сооружения».

Пп. 5 п. 8, пп. 6, п. 11, пп. 5 п. 14, пп. 4 п. 17 ПП-1638 в определенных ими случаях СТИ обязан прекратить допуск транспортных средств в зону безопасности искусственного острова, установки и сооружения. Эти же пункты подразумевают, что СТИ или ПТБ должны иметь ТС, задействованные в реагировании на подготовку к совершению или совершение АНВ. Видно, что ПП-1638 выделяет понятие «зона безопасности», которое влияет на правоспособность работников ПТБ, защищающих установки от АНВ, в пространстве.

П. 1.5 ст. 1 ФЗ-16 раскрывает термин «зона безопасности» как определяемую в соответствии с ч. 8.1 ст. 12.3 ФЗ-16 часть территории, водного, воздушного пространства вокруг отдельных судна и (или) иного плавучего средства с ядерным реактором либо судна и (или) иного плавучего средства, транспортирующих ядерные материалы, объекта транспортной инфраструктуры, на которых реализуются меры по защите объекта транспортной инфраструктуры, судна и (или) иного плавучего средства с ядерным реактором либо судна и (или) иного плавучего средства, транспортирующих ядерные материалы, от актов незаконного вмешательства в соответствии с установленными особенностями защиты их от актов незаконного вмешательства.

В соответствии с ч. 8.1 ст. 12.3 ФЗ-16 Постановлением Правительства РФ от 14.09.2020 № 1421 утверждены «Правила установления границ и конфигурации (пространственных очертаний границ) зон безопасности вокруг объектов транспортной инфраструктуры». Однако еще до выхода указанного постановления в 2014 г. были установлены границы зоны безопасности вокруг искусственной установки «МЛСП «Приразломная» (приказ Минтранса России от 16.07.2014 № 186), ранее подвергавшейся нападениям активистов Гринпис, а в 2016 г. — вокруг объектов Голицинского ГКМ, Штормового ГКМ, Архангельского ГМ и Одесского ГКМ (Приказ Минтранса России от 12.07.2016 № 194). Вокруг иных установок зоны безопасности не устанавливались.

Необходимо понимать для чего нужна зона безопасности Из дословного толкования понятия следует только то, что зона безопасности — это часть территории, воздушного, водного пространства вокруг перечисленных ТС и ОТИ. Более ФЗ-16 никак не раскрывает целевое предназначение зоны безопасности, ее правовой статус, специальный административно-правовой режим, не указывает возможность ограничений в ней отдельных прав граждан, включая иностранных, и основания для этого. А ведь ответы на эти вопросы должны служить основой для правового статуса

работников ПТБ и третьих лиц в зоне безопасности. Не следует забывать, что ст. 55 Конституции РФ допускает ограничения прав и свободы человека и гражданина только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Для сравнения австралийский закон «О безопасности морского транспорта и морских объектов» (Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act 2003 [URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00249>, дата обращения: 07.01.2023]) определяет порядок создания морских зон безопасности (п. 113A), цели их установления (113B) и общие требования к ним (113D), включающие санкции за их нарушение. «Правила безопасности морского транспорта и морских объектов 2003 года» (Maritime Transport and Offshore Facilities Security Regulations 2003 [URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2021C00921>, дата обращения: 07.01.2023]) определяет типы морских зон безопасности, в том числе зоны безопасности морских установок (п. 6.125). При этом п. 6.130 устанавливает, что (1) зона безопасности морской установки должна быть четко идентифицирована как морская зона безопасности. (2) Лица, находящиеся в зоне или вблизи нее, должны быть проинформированы о том, что: (а) доступ в зону контролируется; и (б) любое несанкционированное проникновение в зону является преступлением. При этом, например, п. 6.140 запрещает несанкционированное проникновение в морскую зону безопасности и устанавливает ответственность за это, включая размер штрафа.

Ст. 12.3 ФЗ-16 определяет отдельные права работников ПТБ. При этом следует отметить, что ФЗ-16 не выделяет никаких юридических фактов, связанных с зоной безопасности, и являющихся основанием для применения работниками ПТБ физической силы, специальных средств и оружия. Следовательно, ФЗ-16 не предоставляет работникам ПТБ права применения физической силы, специальных средств и оружия в зоне безопасности установки.

Ранее упоминавшиеся положения ПП-1638 в обязанностях СТИ содержат фразы: «принимать меры по недопущению движения (нахождения) транспортных средств в зоне безопасности», «прекратить допуск транспортных средств в зону безопасности искусственного острова, установки и сооружения». Однако ни в ФЗ-16 (в первую очередь), ни в ПП-1638 не раскрыто, какие меры может принять СТИ и его ПТБ для выполнения указанных обязанностей. В частности, СТИ, ПТБ и его работники в соответствии с ФЗ-16 не наделены полномочиями в зоне

безопасности установки по: задержанию ТС; задержанию лиц, нарушивших границу зоны безопасности; досмотру и (или) осмотру ТС при входе в акваторию зоны безопасности установки и выходе из зоны безопасности установки; досмотру ТС, нарушивших границу зоны безопасности; ограничению или запрещению движение ТС и пловцов; применению оружия, специальных средств и физической силы в отношении нарушителей зоны безопасности установки; преследования по горячим следам.

Для сравнения, упоминавшийся ранее австралийский закон «О безопасности морского транспорта и морских объектов» (Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act 2003) предоставляет морским охранникам полномочия (а) просить людей предъявить удостоверение личности и указать причины пребывания в морской зоне безопасности; и (b) задерживать людей; и (c) удалять посторонних лиц из морской зоны безопасности, если они не покидают ее после требования охранника покинуть зону безопасности; и (d) удалять транспортные средства и суда из морских зон безопасности, если лица ими управляющие отказываются выполнять требования охранника покинуть морскую зону безопасности (п. 161).

Закон определяет порядок реализации и пределы полномочий охранников (см. Division 5—Maritime security guards). В частности, охранник обязан использовать не более силы, чем это необходимо и разумно для задержания лица, удаления судна или транспортного средства; и не подвергать лицо большому унижению, чем это необходимо и разумно для задержания, удаления судна или транспортного средства; и принимать разумные меры во избежание повреждения судна или транспортного средства. Также законом устанавливается обязанность владельца судна или транспортного средства оплатить расходы, связанные с их удалением, перемещением или хранением, определяется порядок реализации или утилизации задержанных судов и транспортных средств, а также компенсации понесенных расходов.

Учитывая, что в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ суверенные права и юрисдикция РФ осуществляется, в том числе в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ, рассмотрим, что в них сказано о зонах безопасности. Согласно ст. 60 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., прибрежное государство может там, где это необходимо, устанавливать вокруг искусственных островов, установок и сооружений разумные зоны безопасности, в которых оно может принимать надлежащие меры для обеспечения безопасности как судоходства, так и искусственных островов, установок и сооружений.

Ширина зон безопасности определяется прибрежным государством с учетом применимых международных стандартов. Эти зоны устанавливаются таким образом, чтобы они разумно соотносились с характером и функцией искусственных островов, установок или сооружений, и не простирались вокруг них более чем на 500 метров, отмеряемых от каждой точки их внешнего края, за исключением случаев, когда это разрешено общепринятыми международными стандартами или рекомендовано компетентной международной организацией. О протяженности зон безопасности дается надлежащее оповещение.

Все суда должны уважать эти зоны безопасности и соблюдать общепринятые международные стандарты в отношении судоходства вблизи искусственных островов, установок, сооружений и зон безопасности. Это все положения Конвенции ООН по морскому праву, касающиеся правового статуса зон безопасности вокруг установок.

Ст. 111 Конвенции ООН по морскому праву также предоставляет право оперативного преследования в случае нарушений в исключительной экономической зоне или на континентальном шельфе, включая зоны безопасности вокруг установок на континентальном шельфе, законов и правил прибрежного государства, применимых в соответствии с настоящей Конвенцией в отношении исключительной экономической зоны или континентального шельфа, включая такие зоны безопасности. Однако право преследования «по горячим следам» может осуществляться только военными кораблями или военными летательными аппаратами либо другими судами или летательными аппаратами, которые имеют четкие внешние знаки, позволяющие опознать их как состоящие на правительственной службе, и уполномочены для этой цели. При этом необходимо отметить, что ФЗ — 16 не определяет единые флаги, вымпелы и отличительные знаки плавучих средств (судов) ПТБ и необходимость их наличия на судах ПТБ при обеспечении транспортной безопасности установок.

Данный вопрос актуален при обеспечении транспортной безопасности установок в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ. В соответствии с статьями 101 и 103 Конвенции ООН по морскому праву любой неправомерный акт насилия, задержания в открытом море против другого судна или против лиц или имущества, находящихся на их борту, судном, не позволяющий опознать его как состоящее на правительственной службе и уполномоченное для этой цели, может быть расценено как пиратство, а судно ПТБ признано пиратским судном. Необходимо отметить, что суда ПТБ не обладают предусмотренным ст. 96 Конвенции ООН по морскому праву иммунитетом в открытом

море от юрисдикции какого бы то ни было государства, кроме государства флага, так как основа их деятельности является коммерческой.

В целях создания необходимой правовой базы для обеспечения транспортной безопасности установок, эксплуатируемых и используемых во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ, целесообразно в ФЗ-16 определить целевое предназначение зоны безопасности, ее правовой статус, ее специальный административно-правовой режим, в частности установить запрет на движение ТС и пловцов в зонах безопасности установок без разрешения СТИ. Необходимо внесение дополнений в ст. 12.3 ФЗ-16 в части, касающейся предоставления работникам ПТБ права применения физической силы, специальных средств и оружия в зоне безопасности установки, основания и границы для их применения.

Кроме того, следует наделить ПТБ и его работники полномочиями в зоне безопасности установки по: задержанию ТС; задержанию лиц, нарушивших границу зоны безопасности; досмотру и (или) осмотру ТС при входе в акваторию зоны безопасности установки и выходе из зоны безопасности установки; досмотру ТС, нарушивших границу зоны безопасности; применению оружия, специальных средств и физической силы в отношении нарушителей зоны безопасности установки; преследования по горячим следам.

Для плавучих средств (судов) ПТБ ФЗ-16 целесообразно определить четкие внешние отличительные знаки, единые флаги и вымпелы, позволяющие опознать их как принадлежащих ПТБ и обеспечивающих защиту ОТИ от АНВ.

3.4. Правовые основы защиты морских судов под Государственным флагом Российской Федерации от пиратства

Морское пиратство как социальное явление появилось практически одновременно с появлением морского судоходства, и его история насчитывает тысячелетия. Несмотря на кажущуюся архаичность, морское пиратство как угроза современному судоходству не утратило актуальности и поныне. Например, Службой по борьбе с коммерческими преступлениями Международной торговой палаты за 2021 год зафиксированы 132 случая нападения на суда, в их числе — проникновение злоумышленников на борт 115 кораблей, 11 попыток нападения, 5 судов были обстреляны и одно захвачено.

В результате нападений 57 членов экипажа были похищены, восемь взяты в заложники, девятерым угрожали, четверо получили ранения,

три человека подверглись нападению, один был убит [URL: <https://www.icc-ccs.org/index.php/1314-caution-urged-despite-lowest-reported-maritime-piracy-incidents-since-1994>, дата обращения: 03.06.2022]. Учитывая тот факт, что «транспортировка грузов морским транспортом и перевозки пассажиров судами — это 90% всего объема международных перевозок» [URL: <http://www.iccwbo.ru/blog/2016/morskaya-transportirovka-vse-tonkosti-protsessa/>, дата обращения: 07.01.2023], морское пиратство, особенно в основных международных морских транспортных коридорах, оказывает серьезное влияние на международную экономику.

Международное сообщество уделяло и уделяет данной проблеме большое внимание. В 1982 году была принята Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, в которой были определены действия, составляющие морское пиратство (ст. 101). Только за последнее десятилетие Международной морской организацией, являющейся специализированным учреждением ООН, были разработаны или рекомендованы ряд руководств и передовых практик управления, разработанных отраслевыми объединениями, в том числе касающихся частного вооруженного персонала безопасности на борту судов⁶⁴. Международная организация по стандартизации по поручению ИМО разработала руководство «ISO 28007-1:2015 (Суда и морские технологии — Руководство для частных морских охранных компаний, предоставляющих частный наёмный персонал вооружённой охраны на суда)» [URL: <https://www.iso.org/standard/63166.html>, дата обращения: 07.01.2023]. Управление ООН по наркотикам и преступности в сентябре 2020 г. выпустило «Краткое изложение законов, регулирующих деятельность плавучих арсеналов и их эксплуатацию» [URL: https://www.unodc.org/documents/Maritime_crime/19-02073_Floating_Armouries.pdf, дата обращения: 07.01.2023], являющихся базами для частных морских охранных компаний. Это неполный перечень международных усилий, направленных на борьбу с морским пиратством и вооруженным разбоем. Морское пиратство является проблемой также и для российских судовладельцев, угрожает жизни и здоровью российских моряков. Россияне, работающие на иностранных судах, регулярно становятся жертвами похищений пиратов ради выкупа.

⁶⁴ См. напр.: 1) Piracy and armed robbery against ships / Международная морская организация // офиц. сайт. URL: <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/PiracyArmedRobberydefault.aspx>, дата обращения: 07.01.2023. 2) Guidance [Электронный ресурс] / Международная морская организация // офиц. сайт. URL: <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Piracy-Guidance-Default.aspx>, дата обращения: 07.01.2023.

Российская Федерация уделяет вопросам противодействия морскому пиратству и вооруженному разбою особое внимание. Так, «Основы государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года», утвержденные указом Президента РФ от 20.07.2017 № 327, относят пиратство к основным опасностям и угрозам национальной безопасности РФ в Мировом океане.

Согласно «Морской доктрине Российской Федерации», утвержденной указом Президента Российской Федерации от 31.07.2022 г. № 512, увеличение масштабов пиратства является одним из основных вызовов и угроз национальной безопасности и устойчивому развитию Российской Федерации, связанных с Мировым океаном. «Концепция внешней политики Российской Федерации», утвержденная Указом Президента РФ от 30.11.2016 № 640, констатирует, что современный мир характеризуется стремительным ростом уровня, расширением характера и географии, имеющих трансграничную природу вызовов и угроз, к числу которых относится морское пиратство.

«Концепция внешней политики Российской Федерации» отмечает рост пиратской активности в Гвинейском заливе, а также в акваториях Индийского и Тихого океанов. Указанная Концепция относит к приоритетам РФ в решении глобальных проблем в рамках международного экономического и экологического сотрудничества как для экономического развития, так и для укрепления безопасности соблюдение требований обеспечения безопасности морского судоходства, которые отвечают национальным интересам и соответствуют нормам международного морского права, в том числе в части, касающейся борьбы с международным терроризмом и противодействия морскому пиратству.

В 2008 г. в связи со сложной обстановкой в Аденском заливе Президентом РФ было принято решение о привлечении к борьбе с морским пиратством в Аденском заливе Военно-Морского Флота⁶⁵. ВМФ ежегодно проводит конвоирование морских судов в Аденском заливе в районе Сомали. Во исполнение этого поручения федеральное бюджетное учреждение «Служба морской безопасности» в рамках государственного задания «Организация и координация обеспечения безопасности мореплавания в Аденском заливе в районе побережья Сомали» извещает российское и международное морское сообщество о графике российских конвоев и участвует в формировании караванов судов на основе полученных заявок. В процессе осуществления этой деятельности «Служба морской безопасности» выступает в роли координатора между ВМФ,

⁶⁵ Об обеспечении безопасности торгового судоходства в Аденском заливе [Текст]: Поручение Президента Российской Федерации от 03.09.2008 № 1847.

признанными иностранными антипиратскими центрами, и судоходными компаниями (капитанами судов).

В целях координации действий федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по обеспечению безопасности международного морского судоходства образована межведомственная рабочая группа (МРГ) и утверждено положение о ней⁶⁶. МРГ наделено статусом координационного органа, а ее руководителем назначен Министр обороны Российской Федерации.

Усилия РФ по борьбе с морским пиратством отмечались в докладах Генерального секретаря ООН «Ситуация с пиратством и вооруженным разбоем на море у берегов Сомали» (S/2020/1072 [URL: <https://undocs.org/ru/S/2020/1072>, дата обращения: 07.01.2023], S/2021/920 [URL: <https://undocs.org/ru/S/2021/920>, дата обращения; 07.01.2023]) и S/2022/819 [URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/665/89/PDF/N2266589.pdf?OpenElement>, дата обращения: 09.01.2023].

Вместе с тем нормативное регулирование деятельности по борьбе с пиратством недостаточно. Так, несмотря на то, что Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» и Военная доктрина РФ борьбу с пиратством относят к задачам Вооруженных сил РФ, Положением о Министерстве обороны РФ, утвержденным указом Президента РФ от 16.08.2004 № 1082, борьба с пиратством в полномочиях не выделена. Иные ФОИВ РФ таких задач и полномочий не имеют.

МРГ в настоящее время является единственным органом в РФ, к компетенции которого прямо отнесено реагирование на случаи пиратских нападений на суда под флагом РФ и граждан РФ, находящихся на иностранных судах. Но МРГ является консультативным органом.

Вопросом, полностью выпадающим из правового поля в РФ, является использование на морских судах под Государственным флагом Российской Федерации частных морских охранных компаний и частного наемного персонала вооруженной охраны. При этом спрос судовладельцев на такую услугу в пиратоопасных районах существует.

Не все проблемы нормативного регулирования борьбы с морским пиратством по различным причинам находятся в фокусе внимания законода-

⁶⁶ О межведомственной рабочей группе по оперативному реагированию и координации действий федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов в случае пиратских нападений на суда под флагом Российской Федерации и граждан Российской Федерации, находящихся на иностранных судах, а также подготовке предложений, касающихся активного участия Российской Федерации в международном антипиратском сотрудничестве [Текст] : указ Президента РФ от 29.09.2011 № 1263 : ред. от 01.09.2014.

тельной и исполнительной власти РФ. Однако в части, касающейся защиты морских судов под Государственным флагом Российской Федерации от морского пиратства, действующее законодательство о транспортной безопасности, имеет потенциал для регулирования указанных общественных отношений.

Необходимо отметить, что согласно ст. 91 Конвенции ООН морскому праву «суда имеют национальность того государства, под флагом которого они имеют право плавать». Согласно ст. 94 «каждое государство эффективно осуществляет в административных, технических и социальных вопросах свою юрисдикцию и контроль над судами, плавающими под его флагом». В частности, «принимает на себя в соответствии со своим внутренним правом юрисдикцию над каждым судном, плавающим под его флагом, и над его капитаном, офицерами и экипажем в отношении административных, технических и социальных вопросов, касающихся данного судна», а также «каждое государство в отношении судов, плавающих под его флагом, принимает необходимые меры для обеспечения безопасности в море».

Сравнительный анализ циркуляров ИМО, регулирующих деятельность частных морских охранных компаний, и российского законодательства о транспортной безопасности в части, касающейся подразделений транспортной безопасности, показывает их близость. Это создает нормативно-правовую основу для регулирования деятельности российских ЧМОК на основе законодательства о транспортной безопасности и с соблюдением рекомендаций ИМО.

Рекомендации ИМО охватывают государства флага, судовладельцев, операторов и капитанов судов и ЧМОК, представляющие ЧНПВО на суда. В свою очередь законодательством о транспортной безопасности урегулированы статус каждого из упомянутых выше участников правоотношений и взаимоотношения между ними. Это важный момент.

В связи с множеством схожих моментов сравнение конкретных положений циркуляров ИМО в отношении ЧНПВО и законодательства о транспортной безопасности в части, касающейся вооруженных работников ПТБ, представляет собой достаточно объемную работу. Поэтому ограничимся сравнением ключевых положений. Циркуляры ИМО, касающиеся ЧНПВО на судах, особо выделяют роль государства флага. Подход ИМО основан на ст. 92 Конвенции ООН по морскому праву, в которой отмечается следующее: «исключительной юрисдикции государства флага в открытом море», и ст. 94, определяющей обязанности государства флага. ИМО признает, что решение разрешить использование ЧНПВО на борту судов является прерогативой государств флага. Правительствам

государств-членов ИМО настоятельно предлагается принять любые необходимые меры, чтобы обеспечить в надлежащих случаях выполнение рекомендаций, изложенных в циркулярах.

Российская Федерация, учитывая свою исключительную юрисдикцию в открытом море, распространяет действие ФЗ-16 на суда, используемые в целях торгового мореплавания (морские суда). Каких-либо исключений применения, связанные с местонахождением морского судна, в частности в открытом море, ни ФЗ-16, ни «Требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 08.10.2020 № 1637, не содержат. ФЗ-16 содержит положения, позволяющие работникам ПТБ использовать огнестрельное оружие и специальные средства. Вооруженные работники ПТБ на борту морского судна с точки зрения ИМО являются ЧНПВО.

Федеральным законом от 02.08.2019 № 270-ФЗ использование служебного огнестрельного оружия и боевого ручного стрелкового оружия было ограничено защитой от АНВ только ОТИ первой и второй категории. Исключение вооруженной защиты ТС из ФЗ-16 связано только с отсутствием необходимости такой защиты в пределах территории РФ.

Циркуляр Комитета по безопасности на море ИМО MSC.1/Circ.1406/Rev.3 от 12 июня 2015 г. [URL: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/MSC.1-Circ.1406-Rev.3.pdf>, дата обращения: 07.01.2023] (далее — Циркуляр 1406) в качестве основного принципа выделяет то, что именно государство флага определяет целесообразность и законность использования частный наемный персонал вооруженной охраны. Российская Федерация поддерживает принцип законности — использование вооруженных работников ПТБ для защиты морского судна от АНВ регулируется исключительно законом. Целесообразность также определяется на основании закона.

Циркуляр 1406 определяет, что государства флага должны иметь политику в отношении использования ЧНПВО. В РФ законодательство о транспортной безопасности и является политикой в отношении использования вооруженных работников ПТБ на морских судах. Данный циркуляр акцентирует внимание государств флага на том, что при выработке политики желательно рассмотреть вопрос о том, будет ли использование ЧНПВО:

– разрешено в соответствии с национальным законодательством государства флага;

– необходимой мерой на судах, плавающих под их флагом в районе высокого риска, в некоторых обстоятельствах для усиления мер охраны, принятых в соответствии с рекомендациями и руководствами, разработанными и распространёнными ИМО, включая «Наиболее эффективные методы защиты» (ВМР5), разработанные в отрасли.

Как отмечалось ранее, Федеральным законом от 02.08.2019 № 270 — ФЗ ПТБ были лишены права на использование служебного огнестрельного оружия и боевого ручного стрелкового оружия для защиты от АНВ ТС. Поэтому для вооруженной защиты морских судов под Государственным флагом Российской Федерации целесообразно в ФЗ-16 восстановить данное право ПТБ в части, касающейся морских судов. В таком случае национальным законодательством РФ, а именно ФЗ-16, согласно рекомендации ИМО, будет разрешено использование вооруженных работников ПТБ на морских судах. Необходимость использования вооруженных работников ПТБ как необходимая мера с точки зрения ИМО в этом случае также будет установлена законодательством РФ, а именно ФЗ-16. Необходимость вооруженной охраны морского судна также должна следовать из оценки уязвимости судна. Закрепляется необходимость вооружённой охраны в плане обеспечения транспортной безопасности морского судна.

Категорирование морских судов, утверждение их оценок уязвимости и планов обеспечения транспортной безопасности осуществляется компетентным органом в области обеспечения транспортной безопасности (в случае с морскими судами — Росморречфлотом), что лишний раз подтверждает законность и обоснованность использования в РФ ЧНПВО на судах и наличия политики в этом вопросе.

Циркуляр 1406 рекомендует установить минимальные критерии или требования, которым должен соответствовать ЧНПВО, с учетом соответствующих аспектов, изложенных в «Пересмотренном временном руководстве для судовладельцев, операторов и капитанов судов по использованию частного наёмного персонала вооружённой охраны на судах в районе высокого риска» [URL: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/MSC.1-Circ.1405-Rev2.pdf>, дата обращения: 07.01.2023] (Циркуляр КБМ ИМО MSC.1/Circ.1405/Rev.2, далее — Циркуляр 1405). Также требования к ЧМОК, в том числе касающиеся отбора, подготовки, подготовки, профессиональной аттестации ЧНПВО, содержит «Временное руководство для частных морских охранных компаний, предоставляющих частный наемный персонал вооружённой охраны на суда в районе высокого риска» [URL: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/MSC.1-Circ.1443.pdf>,

дата обращения: 07.01.2023] (Циркуляр КБМ MSC.1/Circ.1443, далее — Циркуляр 1443).

В ФЗ-16 достаточно подробно регламентированы требования к работникам ПТБ, которые во много схожи с рекомендациями Циркуляров 1405 и 1443. В первую очередь ФЗ-16 содержит исчерпывающий перечень лиц, которые не вправе выполнять работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности. В частности, ограничениями могут стать криминальное прошлое, состояние здоровья и злоупотребление наркотиками.

Обязательным требованием к работникам ПТБ являются прохождения подготовки и аттестации сил обеспечения транспортной безопасности. Подготовка и аттестация сил обеспечения транспортной безопасности осуществляются в соответствии с порядками, установленными ФЗ-16. В ходе аттестации кандидат на работу в ПТБ проверяется, в том числе на физическую и психологическую пригодность.

Циркуляр 1406 рекомендует государствам флага обеспечить гарантии того, что ЧМОК, использующая ЧНВПО на судах, имеет действующую аккредитацию по сертификации «ISO 28007–1:2015 (Суда и морские технологии: руководство для частных морских охранных компаний, предоставляющих частный наемный персонал вооруженной охраны на суда)», или отвечает соответствующим национальным требованиям.

ФЗ-16 гарантирует, что вооруженные ПТБ на морских судах отвечают национальным требованиям. Обязательным условием для начала деятельности ПТБ является аккредитация в данном качестве, которая проводится «Росморречфлотом», в установленном ФЗ-16 порядке. Порядок содержит требования к юридическим лицам, претендующим на аккредитацию в качестве ПТБ. Целью аккредитации является определение способности юридического лица осуществлять защиту ОТИ и ТС от АНВ в области конкретного вида транспорта. Документом, подтверждающим способность юридического лица осуществлять защиту ОТИ и ТС от АНВ, является выдаваемое компетентным органом свидетельство об аккредитации юридического лица в качестве ПТБ.

Циркуляр 1406 рекомендует государствам флага определить порядок выдачи разрешений на использование ЧНВПО. ФЗ-16 специализированного порядка выдачи разрешения не содержит. Однако утверждение плана обеспечения транспортной безопасности можно вполне рассматривать как получение разрешения. Такой вывод следует из того, что в соответствии с законодательством о транспортной безопасности обязательным приложением к плану является копия договора с ПТБ. Эту же процедуру можно рассматривать как получение разрешения судовладельцами,

судовыми операторами и судоходными компаниями на использование вооруженных работников ПТБ.

Циркуляр 1406 рекомендует государствам флага установить ответственность за выполнение положений разрешения на использование ЧНПВО. П. 3 ст. 12 ФЗ-16 устанавливает ответственность СТИ и перевозчиков за неисполнение требований в области обеспечения транспортной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Данный циркуляр рекомендует регулировать законодательством и политикой государства флага перевозку ЧНПВО, его огнестрельного оружия и соответствующего охранного оборудования. В соответствии с ФЗ-16 виды, типы и модели служебного огнестрельного оружия, патроны к нему, специальные средства, электрошоковые устройства и искровые разрядники, нормы обеспечения ими работников подразделений транспортной безопасности и правила приобретения, хранения, ношения, учета, ремонта и уничтожения специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников утверждены Правительством Российской Федерации от 15.11.2014 № 1209.

Несмотря на общие подходы и схожесть ключевых положений, конечно же, нельзя уже завтра направить вооружённых работников ПТБ на морские суда в районах высокого риска. Естественно требуется работа по уточнению правового статуса ПТБ при их использовании в открытом море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ. Основной целью этой работы должна стать правовая защищенность капитанов морских судов и вооружённых работников ПТБ, а итогом — соответствие ПТБ, используемых на морских судах, статусу ЧМОК.

Проведенный анализ позволяет выделить существенных вопросов, которые предстоит решить, прежде чем ПТБ приступят к защите морских судов от пиратства. Центральным вопросом является хранение, ношение и применение огнестрельного оружия и специальных средств в открытом море. Следует напомнить, что законодательство о транспортной безопасности не содержит территориальных ограничений деятельности ПТБ на морских судах. Однако оборот и применение оружия в РФ регулируется законодательством об оружии. РФ имеет международные обязательства, связанные с оборотом оружия.

Учитывая, что ПТБ аккредитованы в РФ, целесообразно определить политику РФ в отношении взаимоотношений ПТБ и капитанов морских судов, использующих ПТБ, с государствами порта и прибрежными государствами. При этом необходимо опираться на циркуляр КБМ ИМО MSC.1/Circ.1408/Rev.1 «Пересмотренные временные рекомендации для государств порта и прибрежных государств в отношении

использования частного наёмного персонала вооружённой охраны на судах в районе высокого риска» [URL: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/1408.pdf>, дата обращения: 07.01.2023].

Для решения изложенных проблемных вопросов требуется заинтересованность, инициатива и воля как государства, так и отрасли, включая частные морские охранные компании, судовладельцев и операторов морских судов. Предлагаемый подход полностью отвечает одному из основных принципов обеспечения транспортной безопасности — интеграции в международные системы безопасности.

Выводы

1. Единственным субъектом защиты СГТС от противоправных посягательств и от АНВ являются ПТБ.

2. Нормативно-правовое регулирование обеспечения транспортной безопасности акваторий морских портов нуждается в серьезной доработке. С этой целью предлагается следующее:

– дополнить ст. 12.3. ФЗ-16 полномочиями работников ПТБ, необходимыми для обеспечения транспортной безопасности акваторий морских портов, включая в частности права на задержание плавучих средств, лиц, находящихся на них, и пловцов; досмотра таких плавучих средств и лиц; основания для таких действий; и т.д.; указанную статью также необходимо дополнить положением об определении порядков взаимодействия на акватории морского порта в целях обеспечения транспортной безопасности с заинтересованными ФОИВ и взаимодействия капитана морского порта и организации, осуществляющей управление государственным имуществом в морском порту.

– ПП-1651 наряду с изменениями, вытекающими из ранее изложенного, целесообразно включить пункт, возлагающий защиту акваторий морских портов от АНВ, непосредственно на ФГУП «Росморпорт» (организацию, осуществляющую управление государственным имуществом в морском порту).

В целях определения источников финансирования деятельности по обеспечению транспортной безопасности акваторий морских портов предлагается п. 27 «Порядок ведения раздельного учета доходов и расходов по видам деятельности, связанным с оказанием услуг субъектами естественных монополий в морских портах» дополнить абзацем, предусматривающим расходы на защиту акваторий морских портов от АНВ подразделениями транспортной безопасности. Также целесообразно, в соответствии с ч. 1 ст. 12.1. ФЗ-16, разработать и утвердить «Типовую

дополнительную профессиональную программу — программу повышения квалификации работников, включенных в состав группы быстрого реагирования на акваториях».

3. В целях создания необходимой правовой базы для обеспечения транспортной безопасности установок, эксплуатируемых и используемых во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ, целесообразно в ФЗ-16 определить целевое предназначение зоны безопасности, ее правовой статус, ее специальный административно-правовой режим, в частности установить запрет на движение ТС и пловцов в зонах безопасности установок без разрешения СТИ.

Необходимо внесение дополнений в ст. 12.3 ФЗ-16 в части, касающейся предоставления работникам ПТБ права применения физической силы, специальных средств и оружия в зоне безопасности установки, основания и границы для их применения. Кроме того, следует наделить ПТБ и его работники полномочиями в зоне безопасности установки по: задержанию ТС; задержанию лиц, нарушивших границу зоны безопасности; досмотру и (или) осмотру ТС при входе в акваторию зоны безопасности установки и выходе из зоны безопасности установки; досмотру ТС, нарушивших границу зоны безопасности; применению оружия, специальных средств и физической силы в отношении нарушителей зоны безопасности установки; преследования по горячим следам.

Для плавучих средств (судов) ПТБ ФЗ-16 целесообразно определить четкие внешние отличительные знаки, единые флаги и вымпелы, позволяющие опознать их как принадлежащих ПТБ и обеспечивающих защиту ОТИ от АНВ.

4. Сравнительный анализ циркуляров ИМО, регулирующих деятельность частных морских охранных компаний, и российского законодательства о транспортной безопасности в части, касающейся подразделений транспортной безопасности, показывает их близость. Это создает нормативно-правовую основу для регулирования деятельности российских ЧМОК на основе законодательства о транспортной безопасности и с соблюдением рекомендаций ИМО.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выполненный в монографии анализ места транспортной безопасности как юридического института в административном праве и законодательстве, теоретико-методологических основ деятельности подразделений транспортной безопасности, их правосубъектности и особенностей деятельности, специфичных для водного транспорта, позволил выделить и исследовать ключевые элементы административно-правового статуса подразделений транспортной безопасности и охарактеризовать их как субъект административного права. Проведенное исследование позволило выделить и раскрыть проблемные теоретические вопросы юридического института транспортная безопасность, недостатки нормативного регулирования административно-правового статуса подразделений транспортной безопасности и их работников, негативно влияющие на защиту транспорта от незаконного вмешательства, а также предложить пути их решения и устранения. В работе отмечается, что серьезной проблемой транспортной безопасности как юридического института являются недостатки его юридической терминологии, затрагивающие основные понятия ФЗ-16.

В целях совершенствования ключевых понятий ФЗ-16 предлагается ввести вместо понятия «акт незаконного вмешательства» в качестве основного понятие «незаконное вмешательство в деятельность транспорта», которое раскрывается как любое противоправное воздействие на деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, угрожающее их безопасной деятельности. В результате понятие «транспортная безопасность» будет означать состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от незаконного вмешательства. А словосочетание «акт незаконного вмешательства» будет использоваться только для описания свершившегося единичного случая незаконного вмешательства.

Новшеством в работе, направленным на повышение эффективности защиты транспорта, является предложение о законодательном разделении незаконного вмешательства в деятельность транспорта исходя из источника установления обязанности или права на две группы.

Первую группу составляют виды незаконного вмешательства, обязанность защиты транспорта от которых возлагается государством на субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчиков. Исчерпывающий перечень видов такого незаконного вмешательства определяется государством.

Вторую группу составляют виды незаконного вмешательства, защита транспорта от которых является правом субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков, а не обязанностью. В случае реализации указанного права субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики самостоятельно определяют перечень видов незаконного вмешательства в деятельность транспорта применительно к конкретному объекту транспортной инфраструктуры или транспортному средству.

В исследовании отмечается, что ПТБ должны обладать правовым статусом субъекта противодействия терроризму, а его работники — статусом лиц, содействующих на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом. Основным направлением деятельности по противодействию терроризму для ПТБ и их работников является участие в профилактике терроризма, а основной задачей — препятствовать совершению террористического акта. Несмотря на повышенный профессиональный риск и высокую общественную значимость работы, законодательство о транспортной безопасности, к сожалению, не устанавливает гарантий правовой и социальной защиты работников ПТБ. Данный факт является существенной недоработкой законодательства о транспортной безопасности.

Специальные вопросы деятельности ПТБ рассмотрены на примерах водного транспорта, как входящих в сферу деятельности автора. Но данный факт несколько не умаляет важность и сложность специфических вопросов обеспечения транспортной безопасности других видов транспорта. Указанные вопросы могут и должны стать объектами научных исследований. Вопросы транспортной безопасности, требующие научного осмысления, не ограничиваются деятельностью ПТБ. Некоторые из них затронуты в ранее опубликованных статьях автора.

Важность научного исследования транспортной безопасности и формирования научно-обоснованных предложений по ее совершенствованию признается на законодательном уровне. В частности, на отраслевой конференции «Транспортная безопасность: от замысла к практической реализации и долгосрочной стратегии развития», проходившей в рамках «Транспортной недели 2022», депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, член комитета

Государственной Думы по транспорту и развитию транспортной инфраструктуры В. Б. Ефимов, обозначил необходимость создания научно-исследовательского центра транспортной безопасности, который бы анализировал эффективность законодательных норм и правил, а также динамику возможных вызовов, формировал предложения для законодателей и Правительства Российской Федерации.

Библиографический список

1. *Аверьянова Н. Н.* «Правовая категория» как инструмент научного познания (на примере «земли» как категории конституционного права) / Н. Н. Аверьянова // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. — 2018. — Т. 18, вып. 4. — С. 450–454.
2. *Андрианов Ю. В., Комаров В. В.* Объекты транспортной инфраструктуры: категориально-понятийный аппарат / Ю. В. Андрианов, В. В. Комаров // Транспорт Российской Федерации. — 2016. — № 5 (66). — С. 51–55.
3. *Афанасьева О. Р.* Административно-правовое регулирование транспортной безопасности / О. Р. Афанасьева // Транспортное право и безопасность: электрон. науч. журнал. — 2020. — № 1. — С. 31–38. — URL: http://trans-safety.ru/tpb/2020/03/trans_safety_33.pdf (дата обращения: 06.01.2023).
4. *Бадуря И. А.* Административно-правовое регулирование транспортной безопасности морского флота [Текст]: автореф. дис. ... кандидата юридических наук / Бадуря Иван Александрович. — Ростов-на-Дону, 2009. — 23 с.
5. *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА·М), 2001. — 640 с.
6. *Горячкова Ю. М.* Понятия и категории как правовые средства / Ю. М. Горячкова // Научный альманах. — 2015. — № 11–4 (13). — С. 406–409.
7. *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.
8. *Зиганшин М. М.* Административно-правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению транспортной безопасности [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Марат Мухаметханович Зиганшин. — М., 2017. — 23 с.
9. *Зиганшин М. М.* Транспортная безопасность как объект административно-правового регулирования / М. М. Зиганшин // Административное и муниципальное право. — 2017. — № 2. — С. 41–57.
10. *Зюкина А. М.* Уголовно-правовое противодействие преступлениям, связанным с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации транспортных средств: зарубежный опыт; вопросы совершенствования российского законодательства [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Анна Михайловна Зюкина. — М., 2019. — 23 с.
11. *Кардашева И. Б.* О проблемах исследования обеспечения национальной безопасности / И. Б. Кардашева // Административное право и процесс. — 2014. — № 5. С. 29–32.
12. *Коняев С. А.* Обеспечение транспортной безопасности в системе гарантий конституционного права на жизнь [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Станислав Александрович Коняев. — Воронеж, 2013. — 24 с.
13. *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.

14. Кузнецов М. П. Уголовная ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности / М. П. Кузнецов // Российский юридический журнал. — 2012. — № 6. — С. 20–26.

15. Кузнецов М. П. Уголовная ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности / М. П. Кузнецов // Законность. — 2013. — № 4. — С. 33–38.

16. Международный кодекс по охране судов и портовых средств (Кодекс ОСПС)—2-е изд., испр. и доп. = International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code, 2nd edition, updated. — СПб.: ЗАО «ЦНИИМФ». — 2009. — 272 с. (Серия «Судовладельцам и капитанам», вып. № 7).

17. Плугарь Д. М. Прокурорский надзор за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Денис Михайлович Плугарь. — М., 2018. — 30 с.

18. Правила русской орфографии и пунктуации (утв. АН СССР, Минвузом СССР, Минпросом РСФСР 1956) [Электронный ресурс] // Правой сервер Консультант Плюс URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=113901&dst=101408#s7CLonSKUbOreOzk> (дата обращения: 07.01.2023).

19. Рязанов Н. С. Акты незаконного вмешательства как основная угроза транспортной безопасности Российской Федерации / Н. С. Рязанов // Вестник Омской юридической академии. — 2017. — № 1. — С. 53–58.

12. Саркисова В. Г. Уголовно-правовое обеспечение безопасности объектов транспортной инфраструктуры [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Виктория Глебовна Саркисова. — Краснодар, 2014. — 20 с.

21. Семенов С. А. Морская кибербезопасность в России / С. А. Семенов // Транспорт Российской Федерации. — 2019. — 3 (82). — С. 11–14.

22. Семенов С. А. Охрана и транспортная безопасность: проблемные вопросы правоприменения / С. А. Семенов // Транспорт Российской Федерации. — 2017. — 4 (71). — С. 56–61.

23. Семенов С. А. Перечень охраняемых ведомственной охраной объектов транспортной инфраструктуры через призму обязательных требований / С. А. Семенов // Транспортное право и безопасность: электрон. — 2021. — № 2 (38). — С. 174–184. — URL: <http://trans-safety.ru/2021/06/22/semenov-s-a-perechen-ohranyaemyh-vedomstvennoj-ohranoj-obektov-transportnoj-infrastruktury-cherez-prizmu-obyazatelnyh-trebovanij/> (дата обращения: 07.01.2023).

24. Словарь русского языка: Ок. 53000 слов / С. И. Ожегов; под общ. ред. проф. Л. И. Скворцова. — 24-е изд., испр. — М.: ООО «Издательство Оникс»: ООО «Издательство «Мир и образование», 2010. — 640 с.

25. Смирнов М. А. Административно-правовое обеспечение общественной безопасности на объектах метрополитена [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Михаил Алексеевич Смирнов. — М., 2020. — 28 с.

26. Степаненко Ю. В. Административно-правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности / Ю. В. Степаненко // Актуальные вопросы публичного права: научно-практический журнал. — Омск, 2013 — № 6. — С. 92–103.

27. *Степаненко Ю. В.* Интерпретационные риски в правовом обеспечении транспортной безопасности / Ю. В. Степаненко // Современный юрист. — 2015. — № 3. — С. 8–20.

28. Теория государства и права: Курс лекций / По ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2001. — 776 с.

29. Транспортное право. Общая часть: учебник / отв. ред. Н. А. Духно, А. И. Землин. — М.: Юридический институт МИИТа, 2017. — 259 с.

30. *Трофимов О. Е.* Административно-правовое регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Олег Евгеньевич Трофимов. — М., 2013. — 23 с.

31. *Трофимов Д. А.* Транспортная безопасность в системе национальной безопасности / Д. А. Трофимов // Труды Академии управления МВД России. — 2016. — № 3 (39). — С. 122–125.

32. *Туранин В. Ю.* Юридическая терминология в современном российском законодательстве: теоретико-правовое исследование [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Владислав Юрьевич Туранин. — Белгород, 2017. — 437 с.

33. *Тутуков А. Ю.* К вопросу об определении понятия «безопасность» в теории и законодательстве Российской Федерации / А. Ю. Тутуков // Пробелы в российском законодательстве. — 2018. — № 6. — С. 166–168.

34. Уголовное право России. Общая часть: учебник / Под ред. В. П. Ревина. — М.: Юстицинформ. — 2016. — 580 с.

35. *Харламова Ю. А.* Актуальные политико-правовые аспекты транспортной безопасности / Ю. А. Харламова // Транспортное право и безопасность: электрон. науч. журн. — 2018. — № 1(25). — С. 171–176. URL: <http://trans-safety.ru/2018/03/24/harlamova-yu-a-aktualnye-politiko-pravovye-aspekty-transportnoj-bezopasnosti/#more-618> (дата обращения: 06.01.2023).

36. *Шестак В. А.* Транспортная безопасность как юридический институт / В. А. Шестак // Транспортное право и безопасность: электрон. науч. журн. — 2018. — № 1. — С. 196–200. URL: http://trans-safety.ru/tpb/2018/04/trans_safety_25.pdf (дата обращения: 06.01.2023).

37. *Янова Л. В.* Правовая оценка и анализ бездействия / Л. В. Янова // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. — 2006. — № 5. — С. 46–48.

Научное издание

Семенов Сергей Александрович

**Подразделения транспортной безопасности
как субъект административного права**

Монография



198035, Санкт-Петербург, Межевой канал, 2

Тел.: (812) 748-97-19, 748-97-23

e-mail: izdat@gumrf.ru

Редактор	<i>Н. А. Карамзина</i>
Оригинал-макет	<i>М. Н. Евсюткина</i>

Подписано в печать 14.08.2023
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman
Усл. печ. л. 7,5. Тираж 200 экз. Заказ № 442/23