

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 351.81

© Мазаева Марина Владимировна

— консультант отдела Управления транспортной безопасности
Федерального агентства морского и речного транспорта
mmv_06@mail.ru

Актуальные организационно-правовые вопросы аттестации сил обеспечения транспортной безопасности

Аннотация. Статья содержит результаты системно-правового анализа одного из актуальных вопросов нормативного правового регулирования в сфере обеспечения транспортной безопасности, имеющего проблемный характер и непосредственно связанного с процедурами аттестации сил обеспечения транспортной безопасности. На основе анализа нормативных правовых актов, учебной и научной литературы автором статьи сделан вывод, что в настоящее время законодательством не в полной мере урегулирован вопрос однозначного и полного определения круга заявителей на аттестацию, что на практике приводит к конфликту интересов между работником и работодателем при изменении места работы сотрудника подразделения, имеющего соответствующую аттестацию, в частности, при переходе его на другое место работы. Автор особо подчеркивает тот факт, что на сегодняшний день полноправным владельцем выданных свидетельств об аттестации работника в качестве сил обеспечения транспортной безопасности является исключительно работодатель. Указанный вывод подтверждается тем обстоятельством, что согласно действующему законодательству только он является стороной договорных отношений, возникающих при проведении мероприятий в целях аттестации, с органом аттестации и (или) аттестующей организацией. По результатам формально-догматического анализа правовых актов отмечается, что работодатель в возникающих правоотношениях является владельцем объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств, предназначенных для грузопассажирских перевозок, или юридическим лицом, являющимся подразделением транспортной безопасности, или организацией, претендующей на аккредитацию в качестве такого подразделения. Соответственно, именно работодатель осуществляет финансирование мероприятий, связанных с аккредитацией и аттестацией. В связи с тем что финансирование всех мероприятий по

аттестации осуществляется работодателем, передача выданного органом аттестации свидетельства об аттестации работодателем работнику, которым пройдена аттестация, в случае его перехода на работу в другую организацию может быть произведена только на добровольной основе при отсутствии конфликта интересов. При наличии же различного рода конфликтов интересов свидетельство об аттестации работодателем работнику не передается. Представляется вполне логичным и обоснованным вывод о том, что указанное обстоятельство существенно снижает возможность реализации владельцем объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств, предназначенных для грузопассажирских перевозок, установленных требований в сфере обеспечения транспортной безопасности.

Ключевые слова: обеспечение транспортной безопасности; силы обеспечения транспортной безопасности; аттестация сил обеспечения транспортной безопасности.

© Marina V. Mazaeva

— consultant for the department 'Transport Security Management' of the Federal Agency for Maritime and River Transport

Urgent organizational and legal issues of certification of transport security enforcement staff

Abstract. The current paper has presented the results of the conducted systemic and legal analysis of one of the urgent issues of legal regulation in the field of transport security, which is problematic in nature and is directly related to the procedures for certification of transport security enforcement staff. Based on the analysis of regulatory legal acts, educational and scientific literature, the author of the paper has made a conclusion that currently the legislation does not fully regulate the issue of unambiguous and complete determination of the range of applicants for certification, which practically results in a conflict of interest between the employee and the employer with an appropriate certification when changing his place of work. The author has emphasized the fact that currently the employer is the only owner of the issued certificates of transport security enforcement staff. This conclusion has been confirmed by the fact that, according to the current legislation, only the employer is a contractual party of the agreement on certification, with the certification body and (or) the certification organization. According to the results of a formal dogmatic analysis of legal acts, there has been established that the employer in the arising legal relationship is the owner of transport infrastructure and (or) vehicles intended for cargo and passenger transportation, or a legal entity that is a transport security unit, or an

organization claiming accreditation as such divisions. Accordingly, it is the employer who finances the activities related to accreditation and certification. Due to this fact, the issue of the certificate by the employer to the certified employee, if he changes his place of work, can be made only on a voluntary basis if there is no conflict of interest. If there are various conflicts of interest, the certificate is not issued to the employee by the employer. It is considered to be quite logical and reasonable that this circumstance significantly reduces the possibility for the owner of transport infrastructure facilities and (or) vehicles intended for cargo and passenger transportation to implement the established requirements in the field of transport security.

Keywords: transport security enforcement; transport security enforcement staff; certification of transport security enforcement staff.

Обоснованно отмечается, что безопасность необходима для всех сфер деятельности государства, общества и человека, а защищенность, характеризующая состояние безопасности, обеспечивается посредством деятельности субъектов обеспечения безопасности, выступающих в качестве участников организационной составляющей системы обеспечения безопасности [2, стр. 103; 6, стр. 27; 9, стр. 47].

Однако, как отмечено заместителем Министра транспорта РФ Н. Ю. Захряпиным, защита транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства имеет одно из ключевых значений в национальной безопасности, учитывая роль и место транспорта в жизни общества и в обеспечении экономического потенциала государства [10], а безопасность достигается слаженной работой экстренных служб, подразделений гражданской обороны, спецслужб и органов обеспечения правопорядка, а в транспортном комплексе еще и силами обеспечения транспортной безопасности. В результате данной работы создаются условия для повышения общенациональной безопасности, а также снижения рисков, связанных с угрозами, влекущими за собой причинение вреда потребностям, которые являются жизненно важными для государства, общества, отдельной личности [7, стр. 39].

Функционирование механизма обеспечения транспортной безопасности имеет своей целью обеспечение безопасного, эффективного, бесперебойного и устойчивого транспортного комплекса, защиту интересов личности, общества и государства от негативных факторов (угроз), в том числе, и террористической направленности [5, стр. 74; 8, стр. 555].

В настоящее время состояние общественной безопасности в Российской Федерации можно характеризовать как стабильное. Угрозы системного характера прогнозируемы и контролируются, наблюдается уменьшение степени криминализации общественных отношений.

Благодаря объединенным усилиям государства и общества в последние годы в стране снизился уровень террористической угрозы и экстремистских проявлений. Действующая система предупреждения угроз в области транспортной безопасности позволяет на должном уровне реагировать на угрозы безопасности населения на транспорте.

Вместе с тем наличие факторов преступных посягательств, совершаемых в общественных местах, на объектах транспорта и объектах общественной инфраструктуры, периодически поступающие в средствах массовой информации сведения о задержаниях органами безопасности участников террористически настроенных группировок требуют дальнейшего совершенствования системы обеспечения транспортной безопасности [1, р. 4074].

Положениями Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р, в качестве одной из основополагающих задач по решению проблемы обеспечения безопасности населения на транспорте ставится вопрос повышения защищенности всех участников перевозочного процесса от возможных негативных факторов (угроз) террористической направленности. Вполне очевидно, что речь в данном случае должна идти в том числе и об актах незаконного вмешательства, имеющих террористическую направленность. При этом в качестве наиболее перспективных с точки зрения эффективности и наименее трудозатратных способов противодействия такого рода угрозам является применение комплекса взаимосвязанных по цели средств, направленных на выявление и последующее предупреждение возможных попыток совершения актов незаконного вмешательства, в числе которых особое значение имеют акты террористической направленности.

Следует солидаризироваться с мнением авторов, основательно указывающих на то обстоятельство, что наиболее типичной и распространенной причиной последствий террористических актов, совершенных на транспорте, является человеческий фактор, проявляющийся в несоблюдении должностными лицами, персоналом и иными лицами, прямо или косвенно участвующими в обеспечении функционирования объектов транспортного комплекса, нормоположений, устанавливающих порядок и правила обеспечения транспортной безопасности и безопасности на транспорте в целом [4, стр. 71]. Полагаем, что вполне основательно отмечаемое представителями транспортно-правовой науки в качестве причин экологических катастроф с участием транспортных средств незнание, неумение или нежелание работниками транспорта правильно выполнить свой долг по соблюдению норм, установленных транспортным законодательством именно в целях обеспечения транспортной безопасности [1, р. 4072], может быть определено в качестве фактора, оказывающего самое существенное влияние на состояние антитеррористической безопасности транспортного

комплекса, включающего как собственно транспортные средства, так и объекты транспортной инфраструктуры. При этом вполне обоснованным видится также и предлагаемый выход из сложившейся ситуации, предполагающий повышение качества подготовки сил обеспечения транспортной безопасности. Как обоснованно отмечается, подготовка кадров в качестве сил обеспечения транспортной безопасности сегодня, — «это не только требование закона, но и жизненно важная необходимость» [4, стр. 67].

Автор исходит из той логической посылки, что основной целью обеспечения транспортной безопасности является защита пассажиров и персонала в целях предупреждения и выявления негативных факторов (угроз) террористической направленности владельцем объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств, предназначенных для грузопассажирских перевозок. Именно для реализации данной цели и привлекаются должностные лица, а также подразделения транспортной безопасности, обеспечивающие данную защиту. При этом к работам, непосредственно связанным с обеспечением транспортной безопасности, не допускаются лица, не прошедшие профессиональную подготовку и аттестацию в качестве сил обеспечения транспортной безопасности.

От уровня профессиональной подготовки работников сил обеспечения транспортной безопасности во многом зависит защищенность пассажиров и объектов транспортной инфраструктуры от противоправных действий. Таким образом, для выполнения функций по обеспечению транспортной безопасности на надлежащем уровне в штате должны находиться квалифицированные работники, прошедшие соответствующую подготовку и аттестацию.

Как отмечается в научных работах представителей научной школы «Транспортное право», правоотношения, возникающие в сфере обеспечения транспортной безопасности, регламентированы многочисленными актами законодательного и подзаконного характера, среди которых весьма значимое место занимают административно-правовые акты Правительства РФ и Минтранса России, что представляется вполне обоснованным [3, стр. 48; 7, стр. 77]. Дело в том, что без использования административно-правового «ресурса» невозможна эффективная реализация норм организационного, технического и технологического характера, сфера действия которых в последние годы существенно увеличилась. Основопологающим правовым актом является Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», которым установлены принципиальные понятийно-категориальные, правовые и организационные основы обеспечения транспортной безопасности.

Базовые положения законодательства, являющиеся основополагающими процесса аттестации, регламентированы ч. 1 ст. 12.1

Федерального закона «О транспортной безопасности», в которой говорится о том, что силы обеспечения транспортной безопасности подлежат обязательной аттестации, проводимой органами аттестации в установленном порядке.

Помимо этого, положениями законодательства установлено, что лица, не имеющие соответствующей подготовки и аттестации, не могут быть допущены к выполнению работ по обеспечению транспортной безопасности.

Органами аттестации являются компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности: Росморречфлот, Росавтодор, Росавиация и Росжелдор, их территориальные подразделения, а также организации, находящиеся в их ведении и уполномоченные ими на аттестацию. Также в целях аттестации могут привлекаться аттестующие организации, аккредитованные Росморречфлотом, Росавтодором, Росавиацией и Росжелдором и включенные в соответствующий реестр, установление порядка формирования и ведения которого предусмотрено положениями законодательства о транспортной безопасности.

Силы обеспечения транспортной безопасности включают в свой состав должностных лиц и персонал, обеспечивающие защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, используемых для грузопассажирских перевозок (далее — транспортный комплекс) от негативных факторов (угроз) террористической направленности. Подразделения транспортной безопасности включают работников, аттестованных в качестве сил обеспечения транспортной безопасности. Указанными подразделениями признаются юридические лица, аккредитованные компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности, подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта, осуществляющие защиту объектов транспортного комплекса от противоправных действий, включающие действия террористической направленности (в том числе на основании договора с владельцами транспортного комплекса).

Процедура аттестации сил обеспечения транспортной безопасности предполагает проведение комплекса мероприятий, направленных на установление степени соответствия либо несоответствия знаний, умений, навыков, а также личностных качеств психофизиологического характера и уровня физической подготовленности лиц, привлекаемых к деятельности по обеспечению защиты предприятий транспортного комплекса, требованиям законодательства РФ о транспортной безопасности. По результатам определения меры такого соответствия или установления факта несоответствия установленным требованиям принимается решение о допуске или невозможности допуска должностного лица к выполнению работ, связанных с обеспечением транспортной безопасности, либо об отстранении его от выполнения таких работ.

Нормами законодательства установлено, что обоснованное решение об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности принимается органами аттестации, аттестующими организациями после осуществления указанной выше проверки, проводимой в целях аттестации, осуществляемой на основании договора, заключенного с заявителями на прохождение аттестации.

Правилами аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, утвержденными постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2015 г. № 172, установлено, что в качестве заявителей для прохождения аттестации могут выступать только владельцы транспортного комплекса, юридические лица, аккредитованные в качестве подразделения транспортной безопасности или организации, претендующие на аккредитацию в качестве такого подразделения. В случае прохождения аттестуемым лицом аттестации, органом аттестации или аттестующей организацией выносится решение о соответствии, и на основании этого решения органом аттестации оформляется свидетельство об аттестации аттестуемого лица, которое направляется (передается) заявителю.

Таким образом, в соответствии с существующей редакцией нормативного правового акта, регулирующего порядок и правила аттестации, свидетельство об аттестации аттестуемого лица (работника) выдается непосредственно заявителю, т.е. владельцу транспортного комплекса, юридическому лицу, аккредитованному в качестве подразделения транспортной безопасности или организации, претендующей на аккредитацию в качестве такого подразделения.

Учитывая то, что в настоящее время перечисленные субъекты, осуществляющие деятельность в сфере обеспечения транспортной безопасности, являются стороной договорных отношений с органом аттестации и (или) аттестующей организацией и осуществляют финансирование всех мероприятий, входящих в процедуру аттестации работников, они становятся полноправными владельцами выданных свидетельств об аттестации.

Передача выданного свидетельства об аттестации владельцем транспортного комплекса, юридическим лицом, аккредитованным в качестве подразделения транспортной безопасности или организацией, претендующей на аккредитацию в качестве такого подразделения, работнику, которым пройдена аттестация, в случае его перехода на работу в другую организацию может быть осуществлена только на добровольной возмездной основе при отсутствии конфликта интересов. Соответственно при наличии различного рода конфликтов интересов свидетельство об аттестации не передается работнику.

Указанное обстоятельство существенно сужает рынок труда в сфере транспортной безопасности, снижает возможность реализации владельцами транспортного комплекса требований по обеспечению транспортной безопасности.

В Федеральном законе от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в части, касающейся аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, установлено, что договор на проведение проверки в целях аттестации, проводимой органами аттестации или аттестующими организациями, может быть заключен с владельцем транспортного комплекса, юридическим лицом, являющимся подразделением транспортной безопасности, иной организацией, индивидуальным предпринимателем, выполняющими работы (оказывающими услуги) в целях исполнения владельцем транспортного комплекса требований по обеспечению транспортной безопасности, или с аттестуемым лицом. Согласно данной редакции стороной договора может выступать аттестуемое лицо, т.е. физическое лицо, которое выполняет работы (оказывает услуги) в целях исполнения владельцем транспортного комплекса требований по обеспечению транспортной безопасности.

Указанная законодательная норма в полной мере согласуется с положениями ст. 37 Конституции РФ, которой установлено, что труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Расширение круга заявителей на аттестацию путем включения в него физических лиц может оказать существенное влияние на состояние рынка труда в области обеспечения транспортной безопасности.

Несмотря на то что законодательство РФ о транспортной безопасности совершенствуется, следует отметить, что положения п. 8 ст. 12.1 Федерального закона «О транспортной безопасности», устанавливающие перечень заявителей на аттестацию, не в полной мере согласованы с п. 2.1 той же статьи Закона, который также перечисляет перечень заявителей, но шире. В связи с этим в целях увеличения ресурсной базы обеспечения транспортной безопасности транспортного комплекса представляется целесообразным внести соответствующую поправку в п. 2.1 ст. 12.1 Закона, заменив при этом слова «организацией, претендующей на аккредитацию в качестве подразделения транспортной безопасности», на содержащиеся в п. 8 ст. 12.1 Закона слова — «иной организацией, индивидуальным предпринимателем, выполняющими работы (оказывающими услуги) в целях исполнения субъектом транспортной инфраструктуры требований по обеспечению транспортной безопасности, или аттестуемым лицом». Такие же изменения необходимо внести и в нормативный правовой акт, регулирующий правила аттестации сил обеспечения транспортной безопасности.

Таким образом, по результатам осуществленного системно-правового анализа автором статьи предлагается решение выявленной проблемы путем внесения поправок в законодательные акты в сфере обеспечения транспортной безопасности в части расширения круга заявителей на аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности. Легализация в позитивном российском праве предлагаемых изменений может, по

мнению автора, способствовать устранению отмеченной неоднозначности правового регулирования, имеющей значение для эффективности функционирования сил обеспечения транспортной безопасности, оптимизацию затрат на аттестацию работников организаций, осуществляющих деятельность в указанной сфере.

Литература

1. Bagreeva, E. G. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking / E. G. Bagreeva, A. I. Zemlin, S. Kh. Shamsunov // *Ekoloji*. — 2019. — Т. 28. — № 107. — Р. 4071—4076
2. Транспортное право. Общая часть : учебник / под редакцией Н. А. Духно, А. И. Землина. — Москва : Юридический институт МИИТа, 2017.
3. Землин, А. И. Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры : монография / А. И. Землин, И. В. Холиков, А. А. Мельникова. — Москва : Юридический институт МИИТ, 2019.
4. Землин, А. И. Организационные и правовые проблемы подготовки кадров для системы обеспечения транспортной безопасности // *Транспортное право и транспортная безопасность* — 2019. — № 4(32). — С. 65—74.
5. Землин, А. И. Противодействие терроризму. Организационно-правовое обеспечение на транспорте : учебное пособие для бакалавриата, специалитета и магистратуры (гриф УМО ВО) / А. И. Землин, В. В. Козлов. — Москва : Издательство Юрайт, 2019.
6. Корякин, В. М. О соотношении понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте // *Транспортное право и безопасность*. — 2017. — № 11. — С. 26—32.
7. Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности : монография / Н. А. Духно [и др.] ; под общей редакцией А. И. Землина. — Москва : Юридический институт МИИТ, 2018.
8. Сидоркин, А. И. О месте транспортного права в системе российского права // *Транспортные системы: тенденции развития : сборник трудов международной научно-практической конференции* / под общей редакцией Б. А. Левина. — Москва, 2016. — С. 554—556.
9. Сидоркин, А. И. Философско-правовые проблемы понимания безопасности // *Аграрное и земельное право*. — 2019. — № 11(179). — С. 47—49.
10. Транспортная газета «Евразия Вести» // *Транспортная безопасность: проблемы и решения*. — 2017. — Вып. V.

References

1. Bagreeva, E. G. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking / E. G. Bagreeva, A. I. Zemlin, S. Kh. Shamsunov // *Ekoloji*. — 2019. — Т. 28. — № 107. — R. 4071—4076
2. *Transportnoye pravo [Transport law]. Obshchaya chast' : uchebnik / pod redaktsiyey N. A. Dukhno, A. I. Zemlina*. — Moskva : Yuridicheskiy institut MIITa, 2017.
3. Zemlin, A. I. Aktual'nyye problemy pravovogo obespecheniya bezopasnosti transportnoy infrastruktury [Actual problems of legal security of transport infrastructure]: monografiya / A. I. Zemlin, I. V. Kholikov, A. A. Mel'nikova. — Moskva : Yuridicheskiy institut MIIT, 2019.
4. Zemlin, A. I. Organizatsionnyye i pravovyye problemy podgotovki kadrov dlya sistemy obespecheniya transportnoy bezopasnosti [Organizational and legal problems

of personnel training for the system of ensuring transport security] // *Transportnoye pravo i transportnaya bezopasnost'* — 2019. — № 4(32). — S. 65—74.

5. Zemlin, A. I. *Protivodeystviye terrorizmu. Organizatsionno-pravovoye obespecheniye na transporte* [Counteraction to terrorism. Organizational and legal support in transport]: *uchebnoye posobiye dlya bakalavriata, spetsialiteta i magistratury (grif UMO VO)* / A. I. Zemlin, V. V. Kozlov. — Moskva : Izdatel'stvo Yurayt, 2019.

6. Koryakin, V. M. *O sootnoshenii ponyatiya «transportnaya bezopasnost'» so smezhnymi ponyatiyami v oblasti bezopasnosti na transporte* [On the relationship between the concept of "transport security" and related concepts in the field of transport security] // *Transportnoye pravo i bezopasnost'*. — 2017. — № 11. — S. 26—32.

7. *Pravovyye problemy obespecheniya transportnoy bezopasnosti* [Legal problems of ensuring transport security]: *monografiya* / N. A. Dukhno [i dr.] ; pod obshchey redaktsiyey A. I. Zemlina. — Moskva : Yuridicheskiy institut MIIT, 2018.

8. Sidorkin, A. I. *O meste transportnogo prava v sisteme rossiyskogo prava* [On the place of transport law in the system of Russian law] // *Transportnyye sistemy: tendentsii razvitiya* : *sbornik trudov mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* / pod obshchey redaktsiyey B. A. Levina. — Moskva, 2016. — S. 554—556.

9. Sidorkin, A. I. *Filosofsko-pravovyye problemy ponimaniya bezopasnosti* [Philosophical and legal problems of understanding security] // *Agrarnoye i zemel'noye pravo*. — 2019. — № 11(179). — S. 47—49.

10. *Transportnaya gazeta «Yevraziya Vesti»* [Transport newspaper "Eurasia Vesti"] // *Transportnaya bezopasnost': problemy i resheniya*. — 2017. — Vyp. V.