

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 343.34

Зайкова Светлана Николаевна,
кандидат юридических наук, доцент,
Саратовская государственная юридическая академия
snzaikova@rambler.ru

Антитеррористическая защищенность железнодорожного транспорта: классификация мер административного принуждения

Аннотация. Проведен анализ мер административного принуждения, направленных на обеспечение соблюдения и исполнения субъектами железнодорожного транспорта обязательных требований по транспортной безопасности. Рассмотрены целенаправленность, содержание, правовое регулирование, видовые особенности и субъекты применения принудительных мер антитеррористической защищенности железнодорожного транспорта. В целях их систематизации и совершенствования процессуального регулирования предложена авторская классификация мер административного принуждения в зависимости от различных критериев.

Ключевые слова: меры административного принуждения; транспортная безопасность; категорирование; оценка уязвимости объектов инфраструктуры; железнодорожный транспорт; государственные услуги.

Svetlana N. Zaikova,
Candidate in Law, docent,
Saratov State Law Academy

Anti-terrorist protection of railway transport: classification of measures of administrative coercion

Abstract. There has been conducted an analysis of measures of administrative coercion aimed at ensuring the observance and execution of mandatory requirements for transport security by the subjects of railway transport. The purposefulness, content, legal regulation, specific features and subjects of the application of coercive measures of anti-terrorist protection of

railway transport are considered. In order to systematize them and improve procedural regulation, there has been proposed an author's classification of measures of administrative coercion, depending on various criteria.

Keywords: measures of administrative coercion; transport security; categorization; estimation of infrastructure facilities' vulnerability; railway transport; government services.

Особое место в обеспечении антитеррористической защищенности железнодорожного транспорта занимают административно-принудительные меры, применяемые к владельцам инфраструктуры, перевозчикам и пользователям услуг железнодорожного транспорта (далее — субъекты железнодорожного транспорта), ограничивающие в установленных законом пределах их права и законные интересы. Указанные меры направлены на принудительное выполнение обязательных требований, обеспечивающих защищенность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта.

Административно-правовые нормы, устанавливающие содержание и характер административного воздействия на субъектов железнодорожного транспорта, основания для применения мер административного принуждения и их виды, а также последовательность административных процедур содержатся в значительном количестве законодательных актов, составляющих законодательство о транспортной безопасности, о железнодорожном транспорте, об административных правонарушениях.

В каждом из вышеуказанных видов законодательства регламентированы меры административного принуждения, напрямую или косвенно обеспечивающие выполнение субъектами железнодорожного транспорта обязательных требований по транспортной безопасности, в связи с чем видится целесообразным рассмотреть их соотношение по целенаправленности, содержанию, субъектам применения с учетом их взаимодействия, провести классификацию мер административного принуждения, позволяющую разграничить, на первый взгляд, схожие из них, рассмотреть возможность систематизации мер административного принуждения по отдельным группам мер (предупредительные, пресекательные, восстановительные).

Поддерживая предложенное административистами саратовской школы права разделение мер административного принуждения на меры, не связанные и связанные с правонарушением, видится возможным в первую очередь рассмотреть административно-предупредительные меры.

Следует отметить, что Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» содержит значительное количество мер антитеррористической защищенности железнодорожного транспорта, представляющих собой законодательно установленные обязанности,

ограничения и запреты, связанные с оказанием потенциально-опасной деятельности (перевозкой пассажиров, опасных грузов) и использованием инфраструктуры железнодорожного транспорта. Не все из них можно отнести к мерам административного принуждения.

Видится возможным согласиться с мнениями ученых, которые выделяли следующие критерии отнесения административно-предупредительных мер к принудительным:

— сугубо персонифицированный характер меры административного принуждения [2, стр. 383],

— непосредственное воздействие на поведение принуждаемого субъекта, у которого не остается возможности выбора, применение меры в рамках конкретных правоотношений, закрепление указанной меры в уполномочивающих нормах [3, стр. 33—34],

— подавления государством волевых начал хозяйствующих субъектов в осуществлении отдельных видов деятельности путем государственно-властных действий вопреки воле последних [4, стр. 86].

С учетом указанных критериев можно выделить следующие принудительные меры: категорирование объектов инфраструктуры железных дорог, оценка их уязвимости, планирование защищенности.

Указанные меры связаны с непосредственным воздействием на поведение субъекта и его волю.

Видится необходимым рассмотреть содержание принудительных административно-обеспечительных мер, отметить проблемы применения.

Согласно Правилам категорирования и установления количества категорий объектов транспортной инфраструктуры, утвержденным постановлением Правительства РФ от 3 октября 2020 г. № 1595 (далее — Правила категорирования), задачей категорирования является отнесение объекта транспортной инфраструктуры, подлежащего категорированию, к одной из категорий.

Категорирование объектов осуществляет Росжелдор (постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта»). Он проверяет информацию, представленную заявителем, в том числе путем межведомственного взаимодействия с органами власти, оценивает ее, принимает решение и информирует заявителя. Видится, что указанная деятельность по содержанию представляет собой государственную услугу и в соответствии с п. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» подлежит правовой регламентации. Административный регламент по состоянию на 1 марта 2023 г. не разработан. Такое положение дел требует дополнительного внимания со стороны надзорных органов, поскольку административные регламенты задают «шкалу качества исполнения государственных функций» [5].

Следующая принудительная административно-обеспечительная мера — оценка уязвимости объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Правовыми основаниями для проведения указанной оценки являются ст. 5 Федерального закона «О транспортной безопасности», Порядок 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 (утвержден приказом Минтранса России от 1 ноября 2021 г. № 370) и административные регламенты Росжелдора.

Оценка уязвимости объектов от актов незаконного вмешательства на железнодорожном транспорте представляет собой определение степени их защищенности.

Предлагается разделить проведение оценки уязвимости на три этапа, каждому из которых присущ набор последовательных действий, собственный уполномоченный исполнитель и итоговый документ, отражающий завершение первого этапа и возможность перехода к следующему.

На подготовительном этапе субъекты транспортной инфраструктуры осуществляют выбор аккредитованной специализированной организации и подготовку материалов, представляемых для проведения оценки уязвимости. Итоговым документом подготовительного этапа является заявка субъекта транспортной инфраструктуры на проведение оценки уязвимости, поданная в специализированную организацию.

На втором этапе проводится работа по оценке уязвимости, которая относится к специальным работам (распоряжение Правительства РФ от 5 ноября 2009 г. № 1653-р «Об утверждении перечня работ, связанных с обеспечением транспортной безопасности»), регулируемым Минтрансом России (приказ Минтранса РФ от 15 ноября 2010 г. № 248 «Об утверждении Отраслевых типовых норм времени на работы по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства») и включает в себя:

— изучение проектной, технической и иной документации по объекту транспортной инфраструктуры; документов по организации обеспечения его безопасности; способов реализации потенциальных угроз вмешательства в деятельность объекта;

— визуальное обследование объекта, инженерно-технических и иных систем жизнеобеспечения;

— оформление результатов оценки уязвимости, определение соответствия результатов обследования требованиям отраслевого закона,

формирование рекомендации по совершенствованию системы безопасности.

Итоговым документом второго этапа является отчет о результатах оценки уязвимости.

На третьем этапе проводится утверждение Росжелдором результатов оценки. Указанная государственная услуга регламентирована (приказ Минтранса России от 9 августа 2012 г. № 292 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по утверждению результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности»). Анализ административного регламента показал, что его отдельные положения не приведены в соответствие с изменениями, внесенными в Федеральный закон «О транспортной безопасности» (см. Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О транспортной безопасности” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности»), но несмотря на это, он продолжает действовать до разработки нового административного регламента (приказ Минтранса России от 18 июля 2022 г. № 262 «О признании утратившими силу некоторых приказов Министерства транспорта Российской Федерации предоставления Федеральным агентством железнодорожного транспорта государственных услуг в сфере обеспечения транспортной безопасности и изменений к ним»).

Оценка уязвимости завершается утверждением ее результатов.

Далее в соответствии с Порядком 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 (утвержден приказом Минтранса России от 2 июля 2021 г. № 225) субъект транспортной инфраструктуры разрабатывает план обеспечения транспортной безопасности. Разработанный план направляется в Росжелдор для утверждения в соответствии с Административным регламентом Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по утверждению планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности (утвержден приказом Минтранса России от 6 марта 2013 г. № 74). Анализ указанного документа показал, что его отдельные положения также не приведены в соответствие с Федеральным законом «О транспортной безопасности».

Таким образом, рассмотренные административно-обеспечительные меры носят персонифицированный характер, оказывают непосредственное воздействие на поведение субъекта, применяются в рамках конкретных правоотношений, что позволяет их отнести к мерам административного принуждения.

Контрольно-предупредительные меры составляют вторую группу административно-предупредительных мер. Они направлены на предупреждение совершения правонарушений и вредных для общества и государства обстоятельств [1, стр. 175].

В рассматриваемой области контрольно-предупредительные меры направлены на предупреждение неисполнения установленных обязательных требований по защищенности железных дорог.

В Федеральном законе «о транспортной безопасности» установлены следующие контрольно-предупредительные меры, направленные на предупреждение возникновения угроз безопасности железнодорожного транспорта: собеседование, досмотр, наблюдение, аттестация сил обеспечения транспортной безопасности, аккредитация аттестующих организаций, специализированных организаций и юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности.

Применяются в области железнодорожного транспорта и меры административного принуждения, связанные с правонарушением или невыполнением установленных обязательных требований.

Во-первых, это меры административного пресечения, основное предназначение которых — пресечение совершающегося правонарушения и недопущения наступления вредных последствий. Федеральный закон «О транспортной безопасности» устанавливает следующие из них:

- применение физической силы, оружия и (или) специальных средств, в том числе электрошоковых устройств и искровых разрядников;
- пресечение сопротивления нарушителя;
- задержание лиц, совершающих противоправные действия на железных дорогах, если они пытаются скрыться или намерены оказать вооруженное сопротивление.

Во-вторых, административно-восстановительные меры. Предусмотренные отраслевым законом административно-восстановительные меры можно разделить на применяемые в отношении правонарушителей и применяемые в отношении лиц, не выполнивших возложенные на них юридические обязанности.

В соответствии с ч. 1, 3 ст. 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности» в целях выявления предметов (веществ), которые могут быть использованы для совершения актов незаконного вмешательства, осуществляется досмотр (повторный, дополнительный) физических лиц, находящихся у них ручной клади, личных вещей. Невыполнение пассажиром железнодорожного транспорта указанного обязательного требования и его отказ от досмотра является основанием для применения

административно-восстановительных мер — недопуск в зону транспортной безопасности и расторжение в одностороннем порядке договора перевозки (ч. 12 ст. 12.2).

Перевозки пассажиров железнодорожным транспортом выполняются в порядке, установленном правилами (п. 1 ст. 14 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»). Такие правила являются нормативными правовыми актами, обязательными для выполнения всеми участниками правоотношений, в том числе пассажирами (ст. 3 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»).

Правила перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом, утвержденные приказом Минтранса России от 19 декабря 2013 г. № 473, закрепляют, что оказание услуг осуществляется с соблюдением требований транспортной безопасности, соответственно, пассажиры обязаны проходить досмотр.

Более подробно регламентировано указанное требование в Правилах перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом, утвержденных приказом Минтранса России от 5 сентября 2022 г. № 352 и вступающих в силу с 1 сентября 2023 г.: «Физические лица, находящиеся на объектах инфраструктуры или в поездах, обязаны проходить досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, наблюдение и (или) собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности. Лица, отказавшиеся от досмотра, в зону транспортной безопасности не допускаются».

Таким образом, недопуск в зону транспортной безопасности пассажира, отказавшегося от досмотра, предопределен отсутствием у физического лица правовых оснований для нахождения в этой зоне.

К административно-восстановительным мерам, применяемым в отношении правонарушителей, установленным законом, можно отнести, например, прекращение действия сертификата технических средств обеспечения транспортной безопасности, а также аннулирование:

- свидетельства об аккредитации юридических лиц на выполнение работ по оценке уязвимости объектов;
- свидетельства об аккредитации юридического лица в качестве подразделения транспортной безопасности;
- свидетельства об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности.

Указанные меры приводят в прежнее положение субъектов административно-правовых отношений.

В-третьих, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Их исчерпывающий перечень содержится в ст. 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а перечень мер процессуального принуждения — в разделе II Кодекса административного

судопроизводства Российской Федерации. Особенности по применению указанных мер в отношении субъектов железнодорожного транспорта не установлено.

В-четвертых, меры административной ответственности. За нарушение законодательства в области транспортной безопасности предусмотрены следующие административные наказания: административный штраф, конфискация орудия совершения или предметов административного правонарушения, административный арест, административное приостановление деятельности.

Противоправное и виновное действие (бездействие), выразившееся в неисполнение требований по обеспечению и (или) по соблюдению транспортной безопасности являются объективной стороной административного правонарушения, предусмотренного ст. 11.15.1 КоАП РФ, а нарушение порядков и правил в области обеспечения транспортной безопасности — ст. 11.15.2 КоАП РФ. Субъектами указанных правонарушений могут быть физические лица, например, пассажиры или физические лица, находящиеся на объекте инфраструктуры железнодорожного транспорта; должностные лица, среди которых руководители юридических лиц, принимающих участие в перевозке и использовании инфраструктуры железнодорожного транспорта, директора железнодорожных вокзалов и др.; индивидуальные предприниматели (например, грузоотправители) и юридические лица (к ним можно отнести владельцев инфраструктуры, перевозчиков, аттестующие организации, специализированные организации и др.). Административное наказание усиливается в случае повторного совершения указанных правонарушений или совершения их умышленно.

Видовые особенности различных мер административного принуждения многократно становились предметом научных исследований отечественных административистов, но лишь отдельные предложения имеются по системе мер административного принуждения в сфере транспорта [6].

Предлагается провести классификацию рассмотренных мер административного принуждения в зависимости от следующих критериев:

— от правового основания. Меры административного принуждения установлены законодательством РФ: о железнодорожном транспорте, о транспортной безопасности, об административных правонарушениях и законодательством, составляющим правовую основу обеспечения национальной безопасности. Среди них можно выделить межотраслевые (например, досмотр, проводимый сотрудником полиции) и отраслевые меры административного принуждения (например, аккредитация специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности);

— от субъектов применения. Меры административного принуждения применяются субъектами публичного управления (сотрудниками правоохранительных органов, иных федеральных органов исполнительной власти, их должностными лицами, судьями) и субъектами, выполняющими возложенные на них законодательством о транспортной безопасности задачи по обеспечению транспортной безопасности (подразделениями транспортной безопасности);

— от субъектов административного принуждения. Можно выделить меры административного принуждения, применяемые к владельцам инфраструктуры, перевозчикам, работникам служб транспортной безопасности, пользователям услуг железнодорожного транспорта. Всех субъектов административного принуждения предлагается разделить на две группы: субъекты, обязанные обеспечивать транспортную безопасность, и субъекты, обязанные соблюдать транспортную безопасность (физические лица, находящиеся в железнодорожных составах, на инфраструктурных объектах железной дороги);

— от территории применения. Меры административного принуждения, применяемые на территории железнодорожной инфраструктуры, на охраняемых территориях, прилегающих к объектам железнодорожной инфраструктуры и в железнодорожных составах;

— от видов потенциальных угроз. Меры, направленные на предотвращение угроз объектам железнодорожной инфраструктуры, железнодорожным составам и их критическим элементам;

— от уровня безопасности (постановление Правительства РФ от 29 декабря 2020 г. № 2344 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)»). Меры административного принуждения, применяемые: при первом, втором и третьем уровне безопасности. Соответственно при постоянно действующем уровне, при наличии опасности совершения акта незаконного вмешательства в деятельность железных дорог и при наличии прямых угроз, создавших такую опасность;

— от стадий административно-надзорной деятельности:

до момента неисполнения обязательных требований защищенности транспорта — меры административного предупреждения;

в период неисполнения — меры административного пресечения;

по факту неисполнения — «постделиктные» [7] меры административной ответственности, обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административно-восстановительные;

— от порядка применения — на меры, применяемые в административном (внесудебном) и в судебном порядке.

В качестве основных направлений совершенствования правового регулирования административного принуждения в области

антитеррористической защищенности железнодорожного транспорта видятся:

- систематизация мер административного принуждения [8, стр. 212];
- закрепление мер административного принуждения в отдельной статье Федерального закона «О транспортной безопасности», определяющей полномочия субъектов публичного управления;
- обеспечение единообразия мер административного принуждения в сфере транспортной безопасности, применяемых во внесудебном порядке (досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, наблюдение и т.д.).

Аргументированным представляется предложение о приведении порядка применения таких мер в соответствие с порядком, предусмотренным КоАП РФ для одноименных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [9], что позволит, с одной стороны, повысить эффективность досмотровых мероприятий, а с другой — расширить доказательственную базу по административным правонарушениям в области требований транспортной безопасности.

Литература

1. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под редакцией А. Ю. Соколова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма: ИНФРА-М, 2018.
2. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник. — Москва, 2007.
3. Соколов, А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : монография. — Москва : Норма, 2015.
4. Джамирзе, Б. Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований : монография. — Москва : Норма, 2021.
5. Хасан, С. Х. Административные регламенты: понятие и значение в нормативном правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2022. — № 1(48). — С. 138—147.
6. Строева, О. А. Отдельные меры административно-правового принуждения в сфере безопасности дорожного движения / О. А. Строева, М. В. Бондаренко // Российский судья. — 2021. — № 10. — С. 34—39.
7. Гришин, Д. А. О соотношении категорий «форма», «вид» и «мера» административного принуждения // Административное право и процесс. — 2021. — № 12. — С. 16—20.
8. Зайкова, С. Н. Транспортная безопасность в Российской Федерации: административно-правовые аспекты. — Саратов : Саратовская государственная юридическая академия, 2022.
9. Россинский, Б. В. Понятие, классификация и природа мер административного принуждения // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2021. — № 11. — С. 3—9.

References

1. Administrativnoye pravo Rossiyskoy Federatsii : uchebnik dlya bakalavrov [Administrative law of the Russian Federation] / pod redaktsiyey A. YU. Sokolova. — 2-ye izd., pererab. i dop. — Moskva : Norma: INFRA-M, 2018.
2. Bakhrakh, D. N. Administrativnoye pravo Rossii : uchebnik [Administrative law of Russia]. — Moskva, 2007.
3. Sokolov, A. YU. Mery obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses]: monografiya. — Moskva : Norma, 2015.
4. Dzhahirze, B. YU. Mery administrativnogo prinuzhdeniya, primenyayemyye k yuridicheskim litsam v svyazi s narusheniyami litsenzionnykh trebovaniy [Measures of administrative coercion applied to legal entities in connection with violations of licensing requirements]: monografiya. — Moskva : Norma, 2021.
5. Khasan, S. KH. Administrativnyye reglamenty: ponyatiye i znacheneye v normativnom pravovom obespechenii deyatel'nosti organov ispolnitel'noy vlasti v Rossiyskoy Federatsii [Administrative regulations: the concept and meaning in the normative legal support of the activities of executive authorities in the Russian Federation] // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. — 2022. — № 1(48). — S. 138—147.
6. Stroyeva, O. A. Otdel'nyye mery administrativno-pravovogo prinuzhdeniya v sfere bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya [Separate measures of administrative and legal coercion in the field of road safety] / O. A. Stroyeva, M. V. Bondarenko // Rossiyskiy sud'ya. — 2021. — № 10. — S. 34—39.
7. Grishin, D. A. O sootnoshenii kategoriy «forma», «vid» i «mera» administrativnogo prinuzhdeniya [On the relationship between the categories "form", "type" and "measure" of administrative coercion] // Administrativnoye pravo i protsess. — 2021. — № 12. — S. 16—20.
8. Zaykova, S. N. Transportnaya bezopasnost' v Rossiyskoy Federatsii: administrativno-pravovyye aspekty [Transport security in the Russian Federation: administrative and legal aspects]. — Saratov : Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya, 2022.
9. Rossinskiy, B. V. Ponyatiye, klassifikatsiya i priroda mer administrativnogo prinuzhdeniya [The concept, classification and nature of measures of administrative coercion] // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2021. — № 11. — S. 3—9