

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 340

Мелконян Давид Араикович,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Аккредитация как форма разрешительной деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности

Аннотация. В статье рассмотрены основные теоретико-методологические подходы к сущности и содержанию аккредитации как одной из форм разрешительной деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности, показано значение аккредитации для обеспечения качества и эффективности деятельности подразделений транспортной безопасности. Выявлены основные принципы и функции аккредитации юридических лиц, привлекаемых к обеспечению транспортной безопасности, дано описание основных разновидностей аккредитации, проанализирована судебная практика по данному вопросу, сформулированы некоторые предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования аккредитации в области обеспечения транспортной безопасности.

Ключевые слова: транспортная безопасность; разрешительная деятельность; аккредитация сил обеспечения транспортной безопасности; принципы и функции аккредитации.

David Ar. Melkonyan,
Russian University of Transport (MIIT)

Accreditation as a form of licensing activities in the field of transport security

Abstract. The current paper has considered the main theoretical and methodological approaches to the essence and content of accreditation as one of the forms of licensing activities in the field of transport security and shown the importance of accreditation to ensure the quality and efficiency of the activities of transport security divisions. There have been identified basic principles and functions of accreditation of legal entities involved in enforcing transport security, given a description of the main types of accreditations,

analyzed judicial practice on this issue, and formulated some proposals to improve the legal regulation of accreditation in the field of enforcing transport security.

Keywords: transport security; licensing activities; accreditation of transport security forces; principles and functions of accreditation.

Из многочисленных видов и форм разрешительной деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности нашли практическое применение пять ее основных видов:

1) *аккредитация* юридических лиц для выполнения определенных функций в сфере обеспечения транспортной безопасности;

2) *аттестация* сил обеспечения транспортной безопасности;

3) *сертификация* технических средств обеспечения транспортной безопасности;

4) *выдача разрешений* на приобретение и использование оружия и боеприпасов подразделениями транспортной безопасности;

5) *утверждение* результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и планов обеспечения транспортной безопасности (В аналитическом докладе о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в 2020—2021 гг. констатируется наличие 23 формы (режима) разрешительной деятельности, а ее разновидностей — 626 [1, стр. 8, 14—15]).

Наиболее востребованной формой разрешительной деятельности, как следует из анализа Федерального закона «О транспортной безопасности», является аккредитация.

Термин «аккредитация» имеет иностранное происхождение: лат. *accredere*; англ. *accreditation* — оказывать доверие. Показательно, что в словарях русского языка и в юридических словарях термин «аккредитация» трактуется, главным образом, либо с позиций международного права (процедура назначения и признания полномочий представителя страны при иностранном представительстве, посольстве, международной организации), либо как признание полномочий журналистов [2, стр. 31; 3, стр. 26; 4, стр. 25]. Лишь в специальных отраслевых словарях данный термин толкуется в том смысле, как он применяется в сфере разрешительной деятельности: как официальное признание полномочным государственным органом способности юридического или физического лица осуществлять деятельность в определенной сфере.

Имеются нормативные трактовки данного термина. Так, в ст. 4 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» приводится следующее определение: *аккредитация в национальной системе аккредитации* — подтверждение национальным органом по аккредитации соответствия

юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющееся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществлять деятельность в определенной области аккредитации. В Общих правилах по проведению аккредитации в Российской Федерации, утвержденных постановлением Госстандарта Российской Федерации от 30 декабря 1999 г. № 72, под аккредитацией понимается процедура, по результатам которой аккредитующий орган выдает аттестат аккредитации, удостоверяющий, что субъект является компетентным выполнять конкретные работы по оценке соответствия установленным требованиям качества и безопасности продукции, производственных процессов, услуг и других объектов.

Есть судебная трактовка рассматриваемого понятия. Например, в решении от 2 ноября 2000 г. № ГКПИ00-1149 и в определении от 11 января 2001 г. № КАС00-541 Верховный Суд РФ при аргументации своей позиции по делу ссылается в том числе на то, что под аккредитацией следует понимать оценку компетентности лиц в осуществлении соответствующих видов деятельности.

Имеются определения аккредитации и в научной литературе. Например, Е. И. Спектор предлагает под аккредитацией понимать «процедуру официального государственного признания аккредитованных субъектов и возможности выполнения ими определенных функций, установленных государством в лице специализированного аккредитующего органа» [5, стр. 3]. По мнению И. Ш. Киясханова, аккредитацию следует рассматривать как «процедуру признания (подтверждения) государственными органами особых полномочий различного рода субъектов» [6, стр. 173]. А. В. Кнутов и его соавторы определяют государственную аккредитацию как «разрешительный режим, заключающийся в признании полномочий лиц выполнять отдельные работы/услуги в определенной области аккредитации, связанные с осуществлением публично-властных полномочий самими аккредитованными лицами или с осуществлением таких полномочий иными органами и организациями, но на основе результатов работ/услуг аккредитованных лиц» [7, стр. 76].

Все приведенные и нормативные, и научные определения объединяет то, что содержание аккредитации раскрывается в них через наделение государством соответствующих субъектов права специальными полномочиями, позволяющими им на законных основаниях осуществлять соответствующие виды деятельности.

Важным элементом теории аккредитации являются ее принципы. Общие правила по проведению аккредитации в Российской Федерации, утвержденные постановлением Госстандарта России от 30 декабря 1999 г. № 72, констатируют, что аккредитация основывается на следующих основных принципах:

а) *добровольность* — аккредитация осуществляется в отношении субъектов, добровольно изъявивших желание получить оценку своей компетентности в определенной области, подавших в установленном порядке письменную заявку об этом в аккредитующий орган и добровольно пожелавших следовать установленным правилам;

б) *компетентность* — обеспечивается соответствующим подбором кадров, системой подготовки экспертов, участвующих в аккредитации, и привлечением, при необходимости, специалистов по отдельным областям знаний;

в) *независимость* — обеспечивается участием в работах по аккредитации организаций и экспертов по аккредитации, свободных от любого коммерческого, финансового, административного или другого воздействия, которое может оказать влияние на принимаемые решения;

г) *недопущение дискриминации и принятия пристрастных решений при аккредитации* — обеспечивается применением при аккредитации единых критериев аккредитации (*критерии аккредитации* — совокупность требований, которым должен удовлетворять субъект аккредитации для того, чтобы быть признанным компетентным выполнять конкретные работы по оценке соответствия);

д) *общедоступность (прозрачность)* — достигается информированием заявителя о правилах и условиях аккредитации.

Все приведенные теоретические положения о сущности и содержании аккредитации как виде разрешительной деятельности в полной мере распространяются на аккредитацию, осуществляемую в сфере обеспечения транспортной безопасности.

Анализ Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и изданных в соответствии с ним подзаконных актов позволяет с точки зрения целевого предназначения выделить три разновидности аккредитации, применяемой в области обеспечения транспортной безопасности:

1) аккредитация юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;

2) аккредитация юридических лиц для обработки персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или осуществляющих такую работу, а также для принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности;

3) аккредитация юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности.

Рассмотрим названные разновидности аттестации более подробно.

Аккредитация юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств

осуществляется в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 1 июня 2023 г. № 907.

Согласно названным Правилам аккредитация проводится федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством РФ осуществлять функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности (такими уполномоченными государственными органами, осуществляющими рассматриваемую разновидность аккредитации, являются федеральные агентства по видам транспорта (Росжелдор, Росавтодор, Росавиация, Росморречфлот)), с целью определения возможности юридического лица проводить оценку уязвимости (*уязвимость* — степень защищенности объектов транспортной инфраструктуры и судов от угроз совершения актов незаконного вмешательства) объектов транспортной инфраструктуры по видам транспорта (дорожного хозяйства) и судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами РФ, а также судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям.

Указанными Правилами определена процедура аккредитации, в которой можно выделить три этапа:

— *1 этап*: подача юридическим лицом, претендующим на аккредитацию в качестве специализированной организации, или ранее аккредитованной специализированной организацией в компетентный орган заявления об аккредитации (о продлении аккредитации), с приложением соответствующих документов;

— *2 этап*: определение компетентным органом возможности соискателя аккредитации (специализированной организации) проводить оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. На этом этапе компетентный орган в целях получения всеобъемлющей информации о заявителе в порядке межведомственного взаимодействия направляет запросы в Социальный фонд РФ, в ФНС России, в МВД России, в ФСБ России, в ФАС России, в Росфинмониторинг, в Росреестр, а также в федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении» [постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2021 г. № 825 «О федеральной информационной системе «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении»] и в Единую информационную систему обеспечения транспортной безопасности [постановление Правительства РФ от 1 августа 2023 г. № 1251 «Об утверждении Положения о единой государственной информационной системе обеспечения транспортной безопасности»];

— *3 этап*: принятие компетентным органом решения в отношении соискателя аккредитации (специализированной организации) об аккредитации (продлении аккредитации) либо об отказе в аккредитации (продлении аккредитации).

Срок аккредитации (продления аккредитации) составляет пять лет.

Наделение юридического лица полномочиями по осуществлению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от угроз совершения актов незаконного вмешательства подтверждается внесением информации о данном лице в реестр аккредитованных юридических лиц в качестве специализированных организаций. Данные реестры размещаются в открытом доступе на официальных сайтах федеральных агентств, уполномоченных в сфере соответствующих видов транспорта.

Аккредитация юридических лиц для обработки персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или осуществляющих такую работу, а также для принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности осуществляется в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 1 июня 2023 г. № 906. По этим же правилам проводится аккредитация юридических лиц для принятия органами аттестации решения об аттестации персонала специализированных организаций, непосредственно осуществляющего оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и судов.

Данная разновидность аккредитации проводится компетентными органами, уполномоченными Правительством РФ осуществлять функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности (Росжелдором, Росавтодором, Росавиацией, Росморречфлотом), в целях определения способности юридического лица осуществлять обработку персональных данных отдельных категорий лиц, а также проводить проверку соответствия знаний, умений, навыков сил обеспечения транспортной безопасности и персонала специализированных организаций, непосредственно осуществляющего оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и судов, личностных (психофизиологических) качеств, уровня физической подготовки отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности требованиям законодательства РФ о транспортной безопасности в целях принятия решения органами аттестации об аттестации аттестуемых лиц по видам транспорта (дорожного хозяйства).

Процедура аккредитации так же, как и в выше рассмотренной ее разновидности, включает три этапа: подача заявления об аккредитации (продлении аккредитации); рассмотрение заявления и прилагаемых к нему документов; принятие решение об аккредитации (об отказе в аккредитации). В Правилах аккредитации, утвержденных постановлением

Правительства РФ от 1 июня 2023 г. № 906, подробно урегулированы обязательные требования, которым должен отвечать соискатель аккредитации, а также основания для принятия решения об аккредитации (продлении аккредитации) или об отказе в удовлетворении заявления.

Документальным подтверждением наличия у юридического лица аккредитации для осуществления деятельности, связанной с обработкой персональных данных лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или осуществляющих такую работу, а также для принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, является запись в реестре аккредитованных лиц, который ведется соответствующим агентством и находится в открытом доступе на сайте в сети Интернет. Аккредитация предоставляется юридическому лицу сроком на пять лет со дня принятия решения компетентного органа об аккредитации.

Третья разновидность аккредитации, применяемая в сфере обеспечения транспортной безопасности, — *аккредитация юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности* — как и рассмотренные выше осуществляется федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности, в установленной сфере деятельности (Росжелдором, Росавтодором, Росавиацией, Росморречфлотом).

В соответствии с п. 7.1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» под подразделениями транспортной безопасности понимаются осуществляющие защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры) подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта и (или) аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица. [В настоящее время в статусе подразделений ведомственной охраны функционируют ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» и ФГУП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации».]

Порядок аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требования к ним устанавливаются Минтранс России по согласованию с ФСБ России и МВД России. По данному вопросу действует приказ Минтранса России от 15 мая 2023 г. № 170 «Об установлении Порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требований к ним».

Согласно Порядку, утвержденному данным приказом, к юридическому лицу для получения им аккредитации в качестве подразделения транспортной безопасности предъявляются следующие требования:

1) при нахождении под контролем иностранного инвестора или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, установление такого контроля должно быть согласовано в случае и порядке, предусмотренными Федеральным законом от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»;

2) наличие в штате по основному месту работы работников для непосредственного осуществления защиты, имеющих аттестацию, предусмотренную ч. 2 ст. 12.1 Федерального закона «О транспортной безопасности», по следующим отдельным категориям сил обеспечения транспортной безопасности:

— для осуществления досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра — не менее шести человек;

— для осуществления наблюдения и (или) собеседования — не менее двух человек;

— для осуществления наблюдения и (или) собеседования — не менее двух человек;

— для осуществления реагирования на подготовку к совершению или совершению актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств — не менее шести человек;

— для осуществления руководства за выполнением работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, — не менее двух человек.

Допускается совмещение одним работником осуществление досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра, а также наблюдения и (или) собеседования;

3) наличие подразделения для координации действий и подразделения для реагирования на подготовку совершения или совершение актов незаконного вмешательства.

К юридическому лицу, аккредитованному в качестве подразделения транспортной безопасности, для продления ему аккредитации предъявляются следующие требования:

а) при нахождении под контролем иностранного инвестора или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, установление такого контроля должно быть согласовано в случае и порядке, предусмотренными Федеральным законом «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»;

б) наличие в штате по основному месту работы работников, непосредственно осуществляющих защиту и руководящих выполнением работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, имеющих аттестацию, предусмотренную ч. 2 ст. 12.1 Федерального закона «О транспортной безопасности». При этом количество таких работников должно быть не менее численности, указанной выше в п. 2;

3) соответствие работников подразделения транспортной безопасности требованиям ч. 4 ст. 12.3 Федерального закона «О транспортной безопасности»;

4) отсутствие нарушений правил оборота оружия и патронов к нему, а также правил оборота специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников, установленных законодательством РФ (при их наличии) [постановление Правительства РФ от 15 ноября 2014 г. № 1209 «О специальных средствах, электрошоковых устройствах и искровых разрядниках, видах, типах и моделях служебного огнестрельного оружия, патронов к нему и нормах обеспечения ими работников подразделений транспортной безопасности и об утверждении правил приобретения, хранения, ношения, учета, ремонта и уничтожения специальных средств, электрошоковых устройств и искровых разрядников, используемых работниками подразделений транспортной безопасности»].

Процедура аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности включает:

— подачу заявления об аккредитации (о продлении аккредитации) с приложением документов, подтверждающих соответствие юридического лица установленным требованиям;

— направление компетентным органом запросов посредством межведомственного взаимодействия, единой системы межведомственного электронного взаимодействия и единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности необходимых для принятия решения сведений. Запросы направляются в Социальный фонд РФ, ФАС России, ФНС России, в Единую информационную систему обеспечения транспортной безопасности;

— принятие решения об аккредитации (продлении аккредитации) или об отказе в аккредитации (продлении аккредитации) юридического лица в качестве подразделения транспортной безопасности.

Как следует из представленной характеристики трех разновидностей аккредитации как формы разрешительной деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности, аккредитация выступает здесь в качестве своего рода государственного регулятора. Юридические лица, получившие право осуществлять определенные виды деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности, должны, во-первых, доказать, что они способны выполнять эти виды деятельности, во-вторых, выполнять их в соответствии с установленными государством

требованиями, в-третьих, доказать свою состоятельность выполнять указанную деятельность на определенном уровне с применением специальных познаний.

Используя методологические подходы, выработанные в диссертационном исследовании Г. А. Степанян [8, стр. 13], можно выделить три основные функции аккредитации в сфере транспортной безопасности:

— *фиксирующая функция*. Ее суть сводится к тому, что посредством аккредитации государство «фиксирует» возникновение нового субъекта обеспечения транспортной безопасности, т.е. признает аккредитованное юридическое лицо правоспособным участником отношений, связанных с обеспечением транспортной безопасности;

— *контролирующая функция*. Значение данной функции проявляется в том, что посредством аккредитации государство имеет возможность ограничить допуск к обеспечению транспортной безопасности субъектов, статус которых не соответствует законодательным требованиям;

— *учетная функция* аккредитации позволяет сформировать информационную базу данных обо всех действующих на территории России аккредитованных субъектах обеспечения транспортной безопасности, доступную не только для государства, но и для всех заинтересованных лиц.

Наиболее полно функции, цели, задачи и содержание аккредитации как одной из форм разрешительной деятельности в области обеспечения транспортной безопасности отражаются в ее признаках. Обобщая имеющиеся в научных публикациях методологические подходы к определению признаков аккредитации [8, стр. 14, 9, стр. 24—25; 10, стр. 192—194], можно сформулировать следующие признаки аккредитации, осуществляемой в целях обеспечения транспортной безопасности:

а) она осуществляется от имени государства, т.е. является публичной по своему предназначению деятельностью;

б) аккредитация является процедурной деятельностью, т.е. это определенный порядок последовательных действий, установленный нормативными правовыми актами в целях подтверждения компетентности юридического лица участвовать в обеспечения транспортной безопасности;

в) аккредитация осуществляется посредством реализации нормативно определенных полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере различных видов транспорта (Росжелдора, Росавтодора, Росавиации, Росморречфлота);

г) это официальное признание права юридических лиц осуществлять определенные виды деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности. Данное официальное признание подтверждается внесением сведений об аккредитованном юридическом лице в реестр аккредитованных субъектов и выдачей ему выписки из данного реестра;

д) аккредитация юридического лица, подтвержденная внесением записи в соответствующей реестр, предоставляет данному лицу государственные гарантии в области аккредитованной деятельности, право на государственную информационную, техническую, финансовую и иную поддержку этой деятельности в соответствии с законодательством;

е) аккредитация носит обязательный характер. Владельцы объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств не вправе допускать к деятельности, связанной с обеспечением транспортной безопасности, юридических лиц, не прошедших в установленном порядке процедуру аккредитации. За нарушение данного запрета предусмотрена юридическая ответственность. Так, согласно ст. 11.15.2 КоАП РФ нарушение правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности квалифицируется как административное правонарушение и в зависимости от формы вины влечет применение:

— к должностным лицам: административного штрафа от 20 тыс. до 100 тыс. руб.;

— к юридическим лицам: административного штрафа от 50 тыс. до 500 тыс. руб. либо административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Исходя из названных признаков, можно сформулировать следующее определение: *аккредитация юридических лиц для осуществления деятельности в области обеспечения транспортной безопасности* как вид разрешительной деятельности представляет собой установленный административно-процессуальными нормами алгоритм реализации уполномоченными органами функций, направленных на признание со стороны государства возможности осуществления аккредитованными юридическими лицами деятельности, связанной с проведением оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, обработкой персональных данных лиц, работа которых непосредственно связана с обеспечением транспортной безопасности, а также с наделением юридических лиц полномочиями на выполнение функций подразделений транспортной безопасности.

Напомним при этом важнейшее правило, сформулированное теорией права: развитие понятийного аппарата юридической науки и совершенствование юридической терминологии не должны влечь за собой утрату точности и определенности устоявшихся терминов [11, стр. 487—489]. Как представляется, сформулированное определение аккредитации юридических лиц на право осуществления деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности данное правило не нарушает и вполне соответствует другому положению теории права, согласно которому «... новые понятия выражают качественный скачок в

процессе развития юридического познания и в прогрессе юридической мысли» [12, стр. 14].

Как показывает практика, меры административной ответственности за нарушение правил аккредитации юридических лиц, предусмотренные ст. 11.15.2 КоАП РФ, применяются довольно часто.

В качестве характерного примера можно привести постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда по апелляционной жалобе ООО «Порт Логистик» на решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 26 марта 2019 г. по делу № А56-3170/2019 по заявлению ООО «Порт Логистик» к Управлению государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Северо-Западному федеральному округу Ространснадзора (УГАН НОТБ СЗФО Ространснадзора) об оспаривании постановления об привлечении к административной ответственности.

Согласно материалам дела ООО «Порт Логистик» обратилось в Арбитражный суд г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о признании незаконным и отмене постановления УГАН НОТБ СЗФО Ространснадзора от 28 декабря 2018 г. о назначении административного наказания, которым Общество привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 11.51.1 КоАП РФ и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 50 тыс. руб.

Решением от 26 марта 2019 г. суд первой инстанции в удовлетворении заявленных требований отказал.

Не согласившись с решением суда, ООО «Порт Логистик» обратилось в Тринадцатый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просило отменить решение суда, принять по делу новый судебный акт. По мнению подателя апелляционной жалобы, в действиях Общества отсутствует событие и состав вмененного административного правонарушения.

Как установлено материалами дела, Северо-Западной транспортной прокуратурой 28 декабря 2018 г. проведена проверка соблюдения законодательства о транспортной безопасности на объектах Общества, расположенных в морском порту Выборг. В ходе проверки установлено, что в ООО «Порт Логистик» требования в сфере обеспечения транспортной безопасности исполняются не в полном объеме. В нарушение требований постановления Правительства РФ от 16 июля 2016 г. № 678 «О требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта» [данное постановление действовало на момент проведения проверки. В настоящее время эти вопросы регулируются постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 г. № 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»] защита Объекта от актов незаконного вмешательства осуществляется ООО ОП «Гранд-Выборг», не аккредитованным на момент проверки в качестве подразделения транспортной безопасности, на основании договора от 21 ноября 2017 г.; подразделение транспортной безопасности на Объекте не сформировано, отсутствует принятое положение (устав) о таком подразделении; сотрудник, выполняющий работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности, не аттестован.

Управление, рассмотрев дело об административном правонарушении, возбужденное Северо-Западной транспортной прокуратурой, вынесло постановление о назначении административного наказания, которым привлекло Общество к административной ответственности по ч. 1 ст. 11.51.1 КоАП РФ и назначило ему наказание в виде штрафа в размере 50 тыс. руб.

Общество оспорило постановление Управления в судебном порядке. Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований.

Исследовав материалы дела, доводы апелляционной жалобы и отзыва на апелляционную жалобу, суд апелляционной инстанции пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения апелляционной жалобы и отмены решения суда, ввиду следующего:

— ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности либо неисполнение требований по соблюдению транспортной безопасности, совершенные по неосторожности, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, в виде наложения административного штрафа на юридических лиц в размере от 50 тыс. до 100 тыс. руб.;

— субъектами данного правонарушения являются субъекты транспортной инфраструктуры — юридические и физические лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств или использующие их на ином законном основании.

— согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности» обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры;

— в соответствии с подп. 3 п. 5 Требований, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 июля 2016 г. № 678, субъекты транспортной инфраструктуры в целях обеспечения транспортной безопасности обязаны для защиты объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства образовать

(сформировать) и (или) привлечь в соответствии с планом обеспечения транспортной безопасности подразделения транспортной безопасности;

— в соответствии с подп. 12 п. 5 указанных Требований субъект транспортной инфраструктуры в целях обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры обязан в частности обеспечивать подготовку и аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности.

Как следует из материалов дела и установлено судом первой инстанции, на момент проведения проверки привлеченное (сформированное) Обществом подразделение транспортной безопасности не было аккредитовано на осуществление защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконных вмешательств. При этом представление сведений об аккредитации (свидетельство об аккредитации от 13 декабря 2018 г., т.е. после проведенной проверки — акт проверки от 28 ноября 2018 г.) лица, привлеченного Обществом в качестве юридического лица для защиты от актов незаконного вмешательства (ООО ОП «Гранд-Выборг»), не свидетельствует об отсутствии в действиях Общества состава вмененного нарушения на момент выявления административным органом правонарушения.

С учетом установленных по делу обстоятельств апелляционный суд считает, что в материалах дела отсутствуют доказательства, свидетельствующие о том, что Обществом были приняты все зависящие от него меры, направленные на недопущение совершения административного правонарушения. Таким образом, решение суда первой инстанции является правильным, имеющимся в деле доказательствам дана надлежащая правовая оценка, в связи с чем оснований для отмены либо изменения решения суда не имеется.

Исходя из изложенного, Тринадцатый арбитражный апелляционный суд постановил решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 26 марта 2019 г. по делу № А56-3170/2019 оставить без изменения, а апелляционную жалобу ООО «Порт Логистик» — без удовлетворения.

В качестве существенного недостатка действующей системы правового регулирования аккредитации юридических лиц в целях выполнения задач по обеспечению транспортной безопасности следует назвать неурегулированность порядка обжалования решений компетентных органов в области аккредитации. В названных выше актах, регулирующих порядок проведения различных видов аккредитации (в Правилах аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утвержденных постановлением Правительства РФ от 1 июня 2023 г. № 907; в Правилах аккредитации юридических лиц для обработки персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу,

непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или осуществляющих такую работу, в целях проверки субъектом транспортной инфраструктуры сведений, предусмотренных пунктами 1—6 и 9 части 1 статьи 10 Федерального закона «О транспортной безопасности», а также для принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, утвержденных постановлением Правительства РФ от 1 июня 2023 г. № 906; в Порядке аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности, утвержденном приказом Минтранса России от 15 мая 2023 г. № 170), отсутствуют нормы, определяющие порядок обжалования решений, принимаемых компетентными органами в области аккредитации (Росжелдором, Росавтодором, Росавиацией, Росморречфлотом). В связи с этим полагаем необходимым названные выше нормативные правовые акты о правилах осуществления различных видов аккредитации в области транспортной безопасности дополнить соответствующими разделами, устанавливающими порядок такого обжалования.

Вариантом восполнения данного правового пробела могла бы также стать разработка и принятие административных регламентов оказания указанными федеральными агентствами государственных услуг в области аккредитации юридических лиц для выполнения задач в сфере обеспечения транспортной безопасности. Согласно п. 4 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» административный регламент представляет собой нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги. Обязательным структурным элементом нормативного акта, именуемого административным регламентом, является раздел, предусматривающий процедуру обжалования действий и решений, осуществляемых и принимаемых органом, предоставляющим услугу.

Таким образом, аккредитация юридических лиц в сфере обеспечения транспортной безопасности является официальным признанием государственными органами, уполномоченными в области транспорта, компетентности юридических лиц выполнять работы и осуществлять деятельность в определенной области обеспечения транспортной безопасности. Процедура аккредитации позволяет обеспечить допуск к этой деятельности наиболее компетентных субъектов, обладающих для этого необходимыми материальными, организационными и людскими ресурсами.

Аккредитация в сфере обеспечения транспортной безопасности обеспечивает наделение аккредитованных юридических лиц полномочиями по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; обработке персональных

данных физических лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности; наделению юридических лиц полномочиями подразделений транспортной безопасности.

Литература

1. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020—2021. / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузарова [и др.]. — Москва : НИУ ВШЭ, 2021.
2. Ожегов, С. И. Словарь русского языка. — Москва : Рус. яз., 1986.
3. Современный словарь иностранных слов. — Москва : Рус. яз., 1983.
4. Юридическая энциклопедия / под редакцией М. Ю. Тихомирова. — Москва, 1997.
5. Спектор, Е. И. Правовое регулирование режима аккредитации / Е. И. Спектор // Право и экономика. — 2004. — № 1.
6. Административное право России : курс лекций / под редакцией И. Ш. Киляшханова. — Москва : МосУ МВД, 2003.
7. Кнутов, А. В. Разрешительная деятельность в Российской Федерации / А. В. Кнутов, С. М. Плаксин, А. В. Чаплинский. — Москва : Изд. дом ВШЭ, 2017.
8. Степанян, Г. А. Аккредитация филиалов и представительств иностранных юридических лиц в Российской Федерации: современные проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г. А. Степанян. — Москва, 2017.
9. Грицай, Г. И. Государственная аккредитация в законодательстве Российской Федерации / Г. И. Грицай // Управленческое консультирование. — 2015. — № 4.
10. Разрешительная система в Российской Федерации : научно-практическое пособие / Л. Ю. Акимов [и др.] ; ответственный редактор А. Ф. Ноздрачев. — Москва : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015.
11. Алексеев, С. С. Общая теория права : учебник. — Москва : Прогресс, 2009.
12. Нерсесянц, В. С. Общая теория права и государства : учебник / В. С. Нерсесянц. — Москва : Норма, 1999.

References

1. Kontrol'no-nadzornaya i razreshitel'naya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy doklad — 2020—2021 [Control, supervision and licensing activities in the Russian Federation. Analytical report - 2020-2021] / S. M. Plaksin (ruk. avt. kol.), I. A. Abuzyarova [i dr.]. — Moskva : NIU VSHE, 2021.
2. Ozhegov, S. I. Slovar' russkogo yazyka [Dictionary of the Russian language]. — Moskva : Rus. yaz., 1986.
3. Sovremennyy slovar' inostrannykh slov [Modern dictionary of foreign words]. — Moskva : Rus. yaz., 1983.
4. Yuridicheskaya entsiklopediya [Legal encyclopedia] / pod redaktsiyey M. YU. Tikhomirova. — Moskva, 1997.
5. Spektor, Ye. I. Pravovoye regulirovaniye rezhima akkreditatsii [Legal regulation of the accreditation regime] / Ye. I. Spektor // Pravo i ekonomika. — 2004. — № 1.
6. Administrativnoye pravo Rossii : kurs lektsiy [Administrative law of Russia: a course of lectures] / pod redaktsiyey I. SH. Kilyaskhanova. — Moskva : MosU MVD, 2003.
7. Knutov, A. V. Razreshitel'naya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii [Permitting activity in the Russian Federation] / A. V. Knutov, S. M. Plaksin, A. V. Chaplinskiy. — Moskva : Izd. dom VSHE, 2017.

8. Stepanyan, G. A. Akkreditatsiya filialov i predstavitel'stv inostrannykh yuridicheskikh lits v Rossiyskoy Federatsii: sovremennyye problemy teorii i praktiki [Accreditation of branches and representative offices of foreign legal entities in the Russian Federation: modern problems of theory and practice]: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / G. A. Stepanyan. — Moskva, 2017.
9. Gritsay, G. I. Gosudarstvennaya akkreditatsiya v zakonodatel'stve Rossiyskoy Federatsii [State accreditation in the legislation of the Russian Federation] / G. I. Gritsay // Upravlencheskoye konsul'tirovaniye. — 2015. — № 4.
10. Razreshitel'naya sistema v Rossiyskoy Federatsii : nauchno-prakticheskoye posobiye [Permit system in the Russian Federation: scientific and practical guide] / L. YU. Akimov [i dr.] ; otvetstvennyy redaktor A. F. Nozdrachev. — Moskva : IZiSP, INFRA-M, 2015.
11. Alekseyev, S. S. Obshchaya teoriya prava : uchebnik [General theory of law: textbook]. — Moskva : Progress, 2009.
12. Nersesyants, V. S. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva : uchebnik [General theory of law and state: textbook] / V. S. Nersesyants. — Moskva : Norma, 1999.