

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Научная статья
УДК 342.951

Обеспечение транспортной безопасности на объектах метрополитена: правовой дисбаланс

Зайкова Светлана Николаевна,
кандидат юридических наук, доцент,
Саратовская государственная юридическая академия,
Саратов, Россия

Аннотация. Исследование посвящено проблемами административно-правового регулирования транспортной безопасности на объектах метрополитена. Сохраняет актуальность стратегическая задача по обеспечению безопасности транспорта от внешних и внутренних угроз. Установлено наличие правовых противоречий между Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением правил технической эксплуатации внеуличного транспорта и правил пользования внеуличным транспортом и Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности в части объекта, предмета, обязательных требований и полномочий надзорных органов. Выявлены факты установления региональной административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ, влекущие нарушения прав граждан. В целях устранения имеющегося правового дисбаланса и исключения дублирующих полномочий надзорных органов внесены предложения по уточнению предмета федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением правил пользования внеуличным транспортом.

Ключевые слова: национальная безопасность; транспортный комплекс; транспортная безопасность; документы стратегического планирования; антитеррористическая защищенность объектов транспорта; метрополитен.

Для цитирования: Зайкова С. Н. Обеспечение транспортной безопасности на объектах метрополитена: правовой дисбаланс // Транспортное право и безопасность. 2025. № 1 (53). С. 26–34.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF TRANSPORT RELATIONS

Original article

Transport security enforcement at metro facilities: imbalance in law

Svetlana N. Zaykova,
Candidate of Law, associate professor,
Saratov State Law Academy,
Saratov, Russia

Abstract. The current paper is devoted to the administrative and legal regulation of transport security at metro facilities. The strategic task of enforcing transport security from external and internal threats remains relevant. There has been established an existence of legal contradictions between the Regulation on federal state control

(supervision) over compliance with the rules for the technical operation of off-street transport and the rules for the use of off-street transport and the Regulation on federal state control (supervision) in the field of transport security in terms of an object, subject, mandatory requirements and powers of supervisory bodies. There have been found out the facts of establishing regional administrative liability for offenses provided for in Part 1 of Article 11.15.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, entailing violations of citizens' rights. In order to eliminate the existing legal imbalance and eliminate duplicating powers of supervisory authorities, there have been made the proposals to clarify the subject of federal state control (supervision) over compliance with the rules for the use of off-street transport.

Keywords: national security; transport complex; transport security; strategic planning documents; anti-terrorist protection of transport facilities; metro.

For citation: Zaykova S.N. Transport security enforcement at metro facilities: imbalance in law// Transport law and security. 2025; (1(53)):26–34.

© Зайкова С. Н., 2025

Актуальность темы исследования обусловлена теоретическими и правоприменительными проблемами административного регулирования транспортной безопасности на объектах метрополитена.

Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» послужил основанием для планомерного, последовательного выстраивания административно-правового регулирования в рассматриваемой области.

Несмотря на принятие необходимых правовых актов, направленных на снижение уровня террористических угроз и экстремистских проявлений в транспортном комплексе, он продолжает оставаться привлекательным для совершения актов незаконного вмешательства: произошли террористические акты на Крымском мосту, совершены подрывы с использованием взрывных устройств железнодорожных составов, следовавших по Байкало-Амурской магистрали в Республике Бурятия и др.

Современные угрозы опосредуют государственные задачи, закрепленные в документах долгосрочного планирования:

— повышение уровня антитеррористической защищенности транспортных объектов (подп. 6 п. 47 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400);

— предупреждение деятельности, причиняющей ущерб транспортному комплексу (подп. 6 п. 22 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208);

— обеспечение транспортной безопасности (Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р).

Идентичные по содержанию указанные задачи отражают необходимость защиты транспорта от внешних и внутренних угроз. При этом ви-

дится необходимым определить, что понимается под «уровнем антитеррористической защищенности» транспорта и его повышением.

Федеральным законом «О транспортной безопасности» определено понятие «транспортная безопасность». Оно представляется широким по содержанию только на первый взгляд, поскольку предусматривает защиту от любых противоправных действий. Вместе с тем перечень таких действий установлен и является исчерпывающим (приказ Минтранса России № 52, ФСБ России № 112, МВД России № 134 от 5 марта 2010 г. «Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»).

Под актами незаконного вмешательства (далее — АНВ) понимаются имеющие террористическую направленность противоправные действия. Можно предположить, что под транспортной безопасностью законодатель понимает именно антитеррористическую защищенность транспорта.

Уровень безопасности представляет собой соотношение степени защищенности транспорта и степени угрозы совершения АНВ (п. 13 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»): первый действует постоянно и предполагает возможное совершение АНВ, второй — объявляется при непосредственной угрозе АНВ, а третий — в случае прямой угрозы его совершения (постановление Правительства РФ от 29 декабря 2020 г. № 2344 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)»).

Если под «уровнем антитеррористической защищенности» транспорта понимать его «уровень безопасности», то задача, закрепленная в подп. 6 п. 47 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, не может ставиться, как повышение такого уровня, иначе это означает рост количества непосредственных и прямых угроз АНВ.

Если под «уровнем антитеррористической защищенности» транспорта понимать качественное состояние правового регулирования в области транспортной безопасности и степень выполнения задач обеспечения транспортной безопасности, то в таком случае требуется разработка индикаторов, позволяющих оценить и измерить указанный уровень.

Необходимость правильного определения стратегических задач не раз отмечалась учеными [2; 4; 5], поскольку программные акты задают основной вектор нормотворчества [3, стр. 145].

О качестве правового регулирования в области транспортной безопасности может свидетельствовать наличие в действующих правовых актах пробелов, противоречий или законодательного дисбаланса [1, стр. 212—214].

Результаты правового мониторинга показали потребность в корректировке правового регулирования в области транспортной безопасности на объектах метрополитена.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 442-ФЗ «О внеуличном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» полномочия по федеральному государственному надзору за соблюдением правил пользования внеуличным транспортом переданы регионам.

Региональные правила пользования внеуличным транспортом каждого субъекта РФ формируются на основе Типовых правил пользования метрополитеном, утвержденных приказом Минтранса России от 26 октября 2018 г. № 386 (далее — Типовые правила).

В Типовых правилах содержатся положения, устанавливающие обязанности пассажиров по соблюдению транспортной безопасности, например, пассажир обязан выполнять требования транспортной безопасности, не имеет права проносить в зону транспортной безопасности запрещенные вещества, а также препятствовать функционированию технических средств обеспечения транспортной безопасности.

Анализ регионального законодательства показал, что утвержденные в субъектах РФ правила пользования метрополитеном можно разделить на две группы.

К первой относятся правила, в которых в полном объеме учтены требования в области транспортной безопасности, содержащиеся в Типовых правилах. Например, правила пользования Московским метрополитеном (утверждены постановлением Правительства Москвы от 16 сентября 2008 г. № 844-ПП), Нижегородским метрополитеном (утверждены постановлением Правительства Нижегородской области от 11 августа 2020 г. № 663), Самарским метрополитеном (утверждены постановлением Правительства Самарской области от 2 декабря 2022 г. № 1063).

Ко второй — правила, в которых с учетом региональных особенностей функционирования внеуличного транспорта регионами установлены дополнительные относительно Типовых правил требования в области транспортной безопасности. Так, в подп. 31 п. 32 Правил пользования Петербургским метрополитеном (утверждены постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 29 сентября 2020 г. № 776) пассажирам запрещается находиться вне границ зоны свободного доступа транспортной безопасности.

В Новосибирском метрополитене (утверждены постановлением Правительства Новосибирской области от 17 сентября 2019 г. № 374-п) перевозчик обязан разместить на станциях информацию о требованиях транспортной безопасности (подп. 11 п. 32 региональных правил), а в Екатеринбургском (утверждены постановлением Правительства Свердловской области от 7 ноября 2019 г. № 780-ПП) и Казанском (утверждены постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 4 ноября 2020 г. № 993) — обеспечить круглосуточное видеонаблюдение на станциях и в вагонах.

Таким образом, обязательные требования транспортной безопасности как содержатся в Типовых правилах, так и дополнительно установлены региональными правилами, контроль за соблюдением которых осуществляют региональные органы власти.

Объектом федерального государственного надзора за соблюдением правил пользования внеуличным транспортом (см. Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением правил технической эксплуатации внеуличного транспорта и правил пользования внеуличным транспортом, утвержденное постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 1003, далее — Положение о надзоре за соблюдением правил) являются объекты инфраструктуры внеуличного транспорта, а предметом — соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, предусмотренных указанными правилами.

Объекты метрополитена являются объектом как надзора за соблюдением правил, так и федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности.

Сопоставляя отдельные обязательные требования в части обеспечения транспортной безопасности на объектах метрополитена, соблюдение которых является предметом указанных видов надзора, можно отметить их совпадение.

Обязательное требование, запрещающее физическим лицам, находящимся на объектах метрополитена, проносить в зону транспортной безопасности запрещенные предметы и вещества, содержится:

— в подп. «а» п. 4 Требований по соблюдению транспортной безопасности (утверждены постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2023 г. № 1550) (далее — Требования), и его соблюдение является предметом надзора транспортной безопасности;

— в региональных нормативных правовых актах, принятых с учетом подп. 11 п. 30 Типовых правил, и соответственно — является предметом надзора за соблюдением правил.

Обязательное требование, запрещающее лицам препятствовать функционированию технических средств обеспечения транспортной безопасности на объектах метрополитена, содержится:

— в подп. «б» п. 4 Требований, и его соблюдение является предметом надзора транспортной безопасности;

— в нормативных правовых актах субъектов РФ, принятых с учетом подп. 16 п. 30 Типовых правил, и соответственно, является предметом надзора за соблюдением правил.

Обязательное требование по информированию субъектом транспортной инфраструктуры пассажиров о требованиях в области обеспечения транспортной безопасности содержится:

— в подп. 14 п. 5 Требований, и его соблюдение является предметом надзора транспортной безопасности;

— в региональных нормативных правовых актах, утверждающих правила пользования метрополитенами (Новосибирская область), и соответственно, является предметом надзора за соблюдением правил.

Таким образом, в части метрополитенов два вида федерального государственного надзора имеют не только общий объект надзора (объекты метрополитена), но и предмет надзора — соблюдение обязательных требований, обеспечивающих транспортную безопасность.

Нарушение физическим лицом обязательных требований в области транспортной безопасности, например, препятствование функционированию технических средств транспортной безопасности, является административным правонарушением, предусмотренным ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ, и влечет наложение административного штрафа в размере от 3000 до 5000 руб.

За несоблюдение, неисполнение региональных правил пользования метрополитенами ответственность установлена всеми субъектами РФ, на территории которых они размещены, за исключением Свердловской области (Закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ).

Анализ региональных законов показал, что субъекты РФ по-разному определяют состав административного правонарушения и в ряде случаев дублируют административную ответственность, установленную ст. 11.1 или 11.15.1 КоАП РФ.

В первом случае составы носят общий характер и не конкретизированы.

В Новосибирской области установлена административная ответственность перевозчиков за нарушение правил пользования метрополитеном (ст. 10.4 Закона Новосибирской области от 14 февраля 2003 г. № 99-ОЗ). Поскольку указанные региональные правила содержат обязанность перевозчика разместить на станциях информацию о требованиях транспортной безопасности (подп. 11 п. 32 региональных правил) (постановление Правительства Новосибирской области от 17 сентября 2019 г. № 374-п), то можно предположить, что ее неразмещение является объективной стороной правонарушения, предусмотренного ст. 10.4 Закона Новосибирской области от 14 февраля 2003 г. № 99-ОЗ.

В Республике Татарстан установлена ответственность за несоблюдение правил пользования внеуличным транспортом хозяйствующими субъектами, осуществляющими его эксплуатацию (Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 декабря 2006 г. № 80-ЗРТ). Казанский метрополитен обязан обеспечить круглосуточное видеонаблюдение на станциях и в вагонах (постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 4 ноября 2020 г. № 993), а значит необеспечение является несоблюдением региональных правил пользования внеуличным транспортом.

В других субъектах РФ составы, связанные с нарушением региональных правил, конкретизированы. Так, за размещение на путях метрополитена посторонних предметов — в Нижегородской области (Кодекс Нижегород-

ской области об административных правонарушениях от 20 мая 2003 г. № 34-3); за спуск на пути метрополитена административная ответственность установлена в Самарской области (Закон от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД); за повреждение сооружений и оборудования метрополитена — в Москве (Закон от 21 ноября 2007 г. № 45).

Следует отметить, что все перечисленные противоправные действия могут рассматриваться:

— как нарушение обязательного требования, установленного в подп. «г» п. 4 Требований и запрещающего совершать действия, направленные на повреждение объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства. Ответственность за такое нарушение предусмотрена ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ;

— действия, угрожающие безопасности движения на метрополитене (ст. 11.1 КоАП РФ).

Выявлены факты установления на региональном уровне административной ответственности за нарушение требований в области транспортной безопасности.

Согласно п. 6 ст. 40 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» препятствование функционированию технических средств транспортной безопасности влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 3000 руб.

Противоправные действия, выражающиеся в препятствовании функционированию технических средств транспортной безопасности, совершенные на метрополитене в Санкт-Петербурге, не исключают возможность привлечения лица к административной ответственности за совершение одного и того же административного правонарушения по федеральному законодательству и законодательству субъекта РФ, с назначением административных штрафов различного размера, что является нарушением:

— разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях;

— прав физического лица. Согласно принципу равенства перед законом физические лица подлежат административной ответственности независимо от места жительства (ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ).

Как указал Верховный Суд РФ, субъект РФ может установить административную ответственность «в той части, в какой правоотношения урегулированы специальными нормами регионального законодательства» (Обзор судебной практики за четвертый квартал 2013 года: утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 4 июня 2014 г.). Специальная правовая норма должна содержать конкретные действия или бездействие, не нашедшие отражение в составах административных правонарушений, предусмотренных ст. 11.15.1 КоАП РФ.

Содержащаяся в правилах пользования Петербургским метрополитеном правовая норма, запрещающая препятствовать функционированию технических средств транспортной безопасности, не является специальной нормой регионального законодательства, повторяет подп. «б» п. 4 Требований и подп. 16 п. 30 Типовых правил, не содержит конкретные действия (бездействие), не охваченные составами административных правонарушений, установленных ст. 11.15.1 КоАП РФ.

Правовым актом субъекта РФ «не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации» [постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»].

Отсюда следует, что административная ответственность за препятствование функционированию технических средств транспортной безопасности не может устанавливаться на региональном уровне.

Таким образом, региональные органы власти не должны дублировать Ространснадзор и его территориальные органы в части осуществления надзора транспортной безопасности на метрополитене, а в случае обнаружения нарушений транспортной безопасности информировать Ространснадзор о выявленных фактах в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 90 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

В целях устранения имеющегося правового дисбаланса, исключения дублирующих полномочий надзорных органов предлагается уточнить предмет надзора за соблюдением правил пользования метрополитеном. Видится возможным п. 2 Положения о надзоре за соблюдением правил после слов «и правилами пользования внеуличным транспортом» дополнить словами «(за исключением обязательных требований в области транспортной безопасности)».

Представляется целесообразным проведение научных исследований по выработке предложений о разграничении административной ответственности за нарушение требований безопасности на метрополитене, позволяющих исключить возможность одновременного привлечения к такой ответственности по КоАП РФ и региональным правовым актам.

Список источников

1. Белоусов, С. А. Законодательный дисбаланс (Доктрина. Теория. Практика) / С. А. Белоусов ; под редакцией И. Н. Сенякина. — Саратов, 2015.
2. Ванин, В. В. Угроза экономической безопасности Российской Федерации как юридическая категория / В. В. Ванин, Г. М. Карпенко // Безопасность бизнеса. — 2023. — № 4. — С. 21—26.
3. Глазунова, И. В. О субъектах сферы обеспечения экономической безопасности и их взаимодействии / И. В. Глазунова // Правовая политика и правовая жизнь. — 2024. — № 2. — С. 145—151.

4. Кузнецов, Д. А. Система индикаторов оценки экономической безопасности страны / Д. А. Кузнецов, М. Н. Руденко // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2015. — № 23(308). — С. 61—64.
5. Ягофарова, И. Д. Зарубежный опыт обеспечения экономической безопасности: теоретико-правовой анализ / И. Д. Ягофарова, О. А. Колоткина // Хозяйство и право. — 2022. — № 8. — С. 109—120.

References

1. Belousov, S. A. Zakonodatel'nyy disbalans (Doktrina. Teoriya. Praktika) [Legislative imbalance (Doctrine. Theory. Practice)] / S. A. Belousov ; pod redaktsiyey I. N. Senyakina. — Saratov, 2015.
2. Vanin, V. V. Ugroza ekonomicheskoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii kak yuridicheskaya kategoriya [Threat to economic security of the Russian Federation as a legal category] / V. V. Vanin, G. M. Karpenko // Bezopasnost' biznesa. — 2023. — № 4. — S. 21—26.
3. Glazunova, I. V. O sub"yektakh sfery obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti i ikh vzaimodeystvii [On the subjects of economic security and their interaction] / I. V. Glazunova // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. — 2024. — № 2. — S. 145—151.
4. Kuznetsov, D. A. Sistema indikatorov otsenki ekonomicheskoy bezopasnosti strany [System of indicators for assessing the country's economic security] / D. A. Kuznetsov, M. N. Rudenko // Natsional'nyye interesy: priority i bezopasnost'. — 2015. — № 23(308). — S. 61—64.
5. Yagofarova, I. D. Zarubezhnyy opyt obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti: teoretiko-pravovoy analiz [Foreign experience in ensuring economic security: theoretical and legal analysis] / I. D. Yagofarova, O. A. Kolotkina // Khozyaystvo i pravo. — 2022. — № 8. — S. 109—120.