

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

С.Н. Зайкова

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
г. Саратов

Введение: механизм обеспечения авиационной безопасности основан на применении мер государственного принуждения. Целью исследования стала попытка определения сущностных признаков, особенностей и проблем в правом регулировании и применении отдельных мер административного принуждения на авиационном транспорте. Методологическая основа представлена совокупностью общенаучных и частнонаучных (логико-юридический, сравнительно-правовой) методов познания. Результаты: автором установлены противоречия между правовыми нормами, регулирующими порядок применения на воздушном транспорте различных видов досмотров, установленных Воздушным кодексом РФ и Федеральным законом «О транспортной безопасности». Выводы: административное принуждение в области обеспечения авиационной безопасности представляет собой применение уполномоченными федеральными органами исполнительной власти мер административного воздействия в установленных нормах административного права процессуальных формах, влекущее для субъектов инфраструктуры воздушного транспорта, эксплуатантов, авиационного персонала, пассажиров, физических лиц, находящихся на территории объектов инфраструктуры воздушного транспорта, а также иных лиц, осуществляющих свою деятельность на территории объектов инфраструктуры воздушного транспорта, правовые последствия.

Ключевые слова: *государственный контроль, государственный надзор, транспортная безопасность, авиационная безопасность, воздушный транспорт.*

Административное принуждение в области обеспечения авиационной безопасности призвано обеспечить исполнение и соблюдение установленных обязательных требований. Представляя собой отраслевой вид государственного принуждения, оно наделено общими признаками последнего: реализуется специальными субъектами, например Минтрансом России, Ространснадзором, Росавиацией; заключается в воздействии на субъектов, их сознание, волю и поведение, связанных с обеспечением защищенности воздушного транспорта; носит целенаправленный характер, направлено на предупреждение, пресечение и привлечение к ответственности за нарушения обязательных требований, на восстановление прежнего правового положения;

применяется в процедурно-процессуальных формах, законодательно установленных; реализуется в виде правовых ограничительных мер.

Предлагается рассмотреть существенные признаки принуждения в области обеспечения авиационной безопасности.

Первым таким признаком является особая правовая база административного принуждения, основанная на нормах административного права. Как отмечает профессор А.Ю. Соколов, «нормы, регламентирующие административное принуждение, составляют самостоятельный комплексный административно-правовой институт – институт административного принуждения, куда входят как материальные, так и процессуальные нормы» [8, с. 172–173].

Правовые источники административного принуждения в области обеспечения авиационной безопасности не систематизированы и содержатся в различных международных и федеральных правовых актах.

К международным правовым источникам относятся международные конвенции и другие международные акты, например о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, а также рекомендации и руководства Международной организации гражданской авиации.

Федеральные правовые источники представлены общими в области безопасности и специализированными нормативными правовыми актами. К общим можно отнести федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты по противодействию терроризму, обеспечению безопасности государства и иных видов безопасности, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. К специальным – нормативные правовые акты, составляющие законодательство о транспортной безопасности и воздушное законодательство Российской Федерации.

Отдельные меры обеспечения авиационной безопасности содержатся в приказах Минтранса России, например в Федеральных авиационных правилах (далее – ФАП № 142) [4].

Имеют место и локальные правовые акты, принимаемые на авиационных объектах. К ним в соответствии с ФАП № 142 относятся: план обеспечения авиационной безопасности и план по урегулированию чрезвычайных ситуаций (п. 55), различные инструкции по пропускному, внутриобъектовому режиму (п. 10) и т.п.

Проведенный анализ значительного числа локальных актов, действующих в аэропортах, позволяет сделать вывод о том, что имеются случаи детализации и расширения мер обеспечения безопасности. Так, например, согласно п. 12 ФАП № 142 для прохода в контролируемую зону аэропорта членов экипажей воздушных судов требуется соответствующее удостоверение. Аналогичное требование содержится, например, в Инструкции о пропускном и внутриобъектовом режиме в международном аэропорту Самара (Курумоч) (п. 11.2) [6]. В аэропорту

Екатеринбурга (Кольцово) помимо удостоверения члена экипажа еще требуется задание на полет (п. 10.1 Инструкции о пропускном и внутриобъектовом режиме в аэропорту Екатеринбург (Кольцово) [7]).

Следует отметить, что выделение локальных актов в отдельный уровень вызвано тем, что, во-первых, они являются обязательными для исполнения не только службами авиационной безопасности и другими сотрудниками аэропортов, но и физическими и юридическими лицами, находящимися на объектах транспортной инфраструктуры воздушного транспорта, а во-вторых, контроль за соблюдением локальных актов осуществляют службы авиационной безопасности, органы внутренних дел [13, с. 34] и другие правоохранительные органы. К примеру, получение постоянного пропуска (сроком действия свыше месяца) на территорию аэропорта согласовывается с уполномоченными подразделениями УФСБ России и линейными отделами МВД России.

Вторым значимым признаком, который предлагается рассмотреть, являются фактические основания применения административного принуждения в области обеспечения авиационной безопасности. Ученые выделяют два вида фактических оснований: совершение правонарушения и угроза его совершения. В зависимости от указанных фактических оснований наступления административного принуждения в области обеспечения авиационной безопасности можно выделить административно-предупредительные меры, меры административного пресечения и меры административной ответственности.

Административно-предупредительные меры в области обеспечения авиационной безопасности призваны предупредить неисполнение обязательных требований в области транспортной безопасности и возможные административные правонарушения, преступления, угрожающие жизни и безопасности граждан, бесперебойной работе воздушного транспорта. К мерам административного предупреждения, направленным на обеспечение транспортной (авиационной) безопасности, относятся меры, установленные законодательством о транспортной безопасности (например, оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры) и меры, установленные российским воздушным законодательством (например, предполетный досмотр).

Рассматривая вышеуказанные меры необходимо обратить внимание на ряд проблем, связанных с их применением. Прежде всего, в настоящее время отсутствует систематизация административно-предупредительных мер в области обеспечения авиационной безопасности. Регулирование рассматриваемых правоотношений двумя видами российского законодательства не позволяет аккумулировать и синхронизировать все обязательные требования в единый нормативный правовой акт. Перечень таких требований, утвержденный Ространснадзором (далее – Перечень НПА) [5], не структурирован по видам транспорта, что также затрудняет его использование на практике.

До сих пор действуют подзаконные и ведомственные акты, уполномочивающие различные органы власти устанавливать ограничения прав и определять порядок их применения [9, с. 520]. Приведенный выше пример с ФАП № 142 тому доказательство.

Как следует из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, права граждан могут быть ограничены федеральным законом, если такое ограничение необходимо для обеспечения безопасности. В законодательстве о транспортной безопасности имеется множество примеров делегирования федеральным органам исполнительной власти полномочий по установлению порядка применения мер. Например, правила проведения досмотра устанавливаются Минтранс России по согласованию с ФСБ России и МВД России; порядок подготовки сил обеспечения транспортной безопасности – Минтранс России по согласованию с ФСБ России, МВД России и министерствами в сфере образования.

Соответственно, содержащиеся в ФАП № 142 превентивные меры административного принуждения, а именно запрет стоянки автотранспортных средств в зонах безопасности, созданных на привокзальных площадях аэровокзальных комплексов, а также обязательное прохождение специальной профессиональной подготовки (переподготовки) сотрудниками служб авиационной безопасности должны регламентироваться не ведомственным актом, а федеральным законом. Видится возможным ведомственным актом определить порядок реализации указанных требований, который позволит обеспечить его единообразное исполнение всеми участниками правоотношений.

Имеются противоречия между правовыми нормами, регулирующими порядок применения мер административного принуждения. Так, например, согласно п. 2 ст. 85 Воздушного кодекса РФ предполетный досмотр проводится уполномоченными лицами службы авиационной безопасности. В п. 28 ФАП № 142 вышеуказанная законодательная норма изменена и предусмотрено обязательное участие сотрудников органов внутренних дел наряду с лицами службы авиационной безопасности. В п. 6 Правил проведения досмотров (далее – Правила № 104) [3] указанную меру принуждения реализуют сотрудники службы авиационной безопасности, включая кинологов со служебными собаками, обязательное участие сотрудников органов внутренних дел не предусмотрено.

На воздушном транспорте применяются два вида досмотров. Предполетный досмотр проводится наряду с досмотром (дополнительным, повторным), регламентированным ст. 12.2. Федерального закона «О транспортной безопасности» и ведомственными правилами (далее – Правила № 227) [2], что усложняет и без того «достаточно сложное процессуальное мероприятие» [10, с. 25] и требует использования значительных людских, временных, материальных и иных ресурсов.

Несмотря на то, что ведомственные правила имеют общее целеполагание и направлены на обеспечение транспортной и авиационной безопасности, имеются существенные различия в правовом регулировании схожих правоотношений. Так, например, предполетные досмотры производятся в специальных помещениях, оборудованных сертифицированными техническими средствами (п. 9–11 Правил № 104), а досмотры – на контрольно-пропускных пунктах, для которых установлены иные требования к техническому оборудованию (п. 4 Правила № 227). Предполетные досмотры производятся по технологии, утвержденной администрацией аэропорта, а технология досмотров, проводимых работниками транспортной безопасности, строго регламентирована (п. 60, 69, 93 Правил № 227). Принимая во внимание схожесть ведомственных правил по целям, объектам и мероприятиям досмотровых процедур, видятся возможными интеграция правовых норм и выстраивание общих подходов к проведению указанных видов досмотра на воздушном транспорте.

Еще одной значимой проблемой является отсутствие правовой регламентации ежедневного взаимодействия служб авиационной безопасности субъектов транспортной инфраструктуры, служб авиационной безопасности эксплуатантов воздушных судов, групп быстрого реагирования и правоохранительных органов, работающих в штатном режиме на территориях аэропортов. Необходимость взаимодействия перечисленных структур обусловлена их общими целями, задачами, некоторыми функциями, применяемыми формами и методами работы в направлении обеспечения безопасности и борьбы с терроризмом [12, с. 181].

Как следует из Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для транспортных средств воздушного транспорта [1], перевозчики в целях обеспечения транспортной безопасности транспортных средств могут создавать группы быстрого реагирования (специально оснащенные, мобильные, круглосуточные). По смыслу данного положения такие группы могут быть созданы в местах нахождения транспортных средств эксплуатантов, то есть во всех аэропортах, в которые выполняют полеты [11, с. 46].

Возникает вопрос о практической реализации указанных требований. Созданы группы быстрого реагирования всеми перевозчиками (которых может быть несколько в аэропорту), создана группа быстрого реагирования администрацией аэропорта, параллельно с ними осуществляют деятельность службы авиационной безопасности и сотрудники подразделений транспортной безопасности, а также представители правоохранительных органов, каждая из перечисленных структур руководствуется ведомственным или локальным актом, регламентирующим отдельные функции отдельного субъекта. Видится необходимым разработка правового механизма взаимодействия

указанных структур для выстраивания совместной работы, оперативного обмена информацией и исключения дублирования функций.

К мерам административного пресечения, направленным на обеспечение транспортной (авиационной) безопасности, относятся меры, установленные законодательством о транспортной безопасности (например, задержание для передачи правоохранительным органам физических лиц), и меры, установленные воздушным законодательством Российской Федерации (например, недопуск к перевозке лиц, отказавшихся от предполетного досмотра).

Одним из примеров наличия правовых противоречий может стать такая мера административного принуждения, как задержание. Воздушным кодексом РФ установлено право служб авиационной безопасности на задержание физических лиц, нарушивших требования авиационной безопасности, а также багажа (груза, почты), если в них имеются запрещенные к перевозке предметы (п. 3 ст. 84). Федеральным законом о транспортной безопасности аналогичными правами наделены уполномоченные работники подразделений транспортной безопасности (ч. 9 ст. 12.3). Пункт 67 ФАП № 142 расширяет законодательные нормы, предоставляя право администрациям аэропортов задерживать прием (выпуск) воздушных судов для урегулирования чрезвычайной ситуации, связанной с актом незаконного вмешательства. Указанная мера не установлена ни в федеральном законе о транспортной безопасности, ни в Воздушном кодексе РФ.

Для обеспечения авиационной безопасности установлены меры административной ответственности. Они применяются в порядке оперативного воздействия как к физическим, должностным, так и к юридическим лицам (иным коллективным образованиям) преимущественно во внесудебном (административном) порядке.

В отличие от других видов транспорта, на воздушном транспорте административная ответственность представлена совокупностью административных составов, которые можно разделить на две группы в зависимости от вида нарушаемой правовой нормы:

– в случае нарушения правовых норм, содержащихся в воздушном законодательстве, осуществляется привлечение к административной ответственности по ст. 11.3.1, 11.3, ч. 6 ст. 11.17 КоАП РФ;

– в случае нарушения правовых норм, содержащихся в законодательстве о транспортной безопасности – привлечение к административной ответственности по ст. 11.15.1, 11.15.2 КоАП РФ.

Анализ научной литературы и судебной практики показал, что для первой группы административных составов характерны следующие нарушения: отсутствие охраны аэропорта силами подразделения ведомственной охраны Минтранса России; отсутствие охраны периметра аэропорта; неоснащение службы авиационной безопасности служебным оружием; неосуществление сверки предъявленного пассажиром

документа, удостоверяющего личность, с данными перевозочного документа. К основным нарушениям обязательных требований в области авиационной безопасности (вторая группа административных составов) относятся: отсутствие сплошного периметрового ограждения аэропорта; необеспеченность охраны периметра аэропорта; допуск на охраняемую территорию аэропорта лица без разрешающего пропуска; допуск к работе лиц, имеющих на ограничения.

И в первой, и во второй группах имеются такие нарушения, как необеспеченность охраны периметра аэропорта, отсутствие ограждения, содержащие в себе признаки объективной стороны правонарушений, предусмотренных как ч. 1 ст. 11.3.1, так и ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ. В связи с этим диспозиции ряда из перечисленных административных составов требуют уточнения и конкретизации формулировок.

С учетом вышеизложенного, предлагается под административным принуждением в области обеспечения авиационной безопасности понимать применение уполномоченными федеральными органами исполнительной власти мер административного воздействия в установленных нормами административного права процессуальных формах, влекущее для субъектов инфраструктуры воздушного транспорта, эксплуатантов, авиационного персонала, пассажиров, физических лиц, находящихся на территории объектов инфраструктуры воздушного транспорта, а также иных лиц, осуществляющих свою деятельность на территории объектов инфраструктуры воздушного транспорта, правовые последствия.

Список литературы

1. Постановление Правительства РФ от 21.04.2022 г. № 731 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для транспортных средств воздушного транспорта, и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 05.10.2020 г. № 1604» // СЗ РФ. 2022. № 17. Ст. 2933.

2. Приказ Минтранса России от 23.07.2015 г. № 227 «Об утверждении Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности». [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.07.2022).

3. Приказ Минтранса России от 25.07.2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров» // РГ. 2007. № 180.

4. Приказ Минтранса России от 28.11.2005 г. № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 4.

5. Приказ Ространснадзора от 15.12.2020 г. № ВБ-870фс «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в

рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности». [Электронный ресурс]. URL: <https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Rostransnadzora-ot-15.12.2020-N-VB-870fs/> (дата обращения: 25.07.2022).

6. Инструкции о пропускном и внутриобъектовом режиме в международном аэропорту Самара (Курумоч), утв. исполнительным директором АО «Международный аэропорт «Курумоч» от 13.06.2019 г. [Электронный ресурс]. URL: https://kuf.aero/upload/iblock/dc0/МАК-_-Instruktsiya-o-vnutriobektovom-rezhime.pdf (дата обращения: 19.07.2022).

7. Инструкция о пропускном и внутриобъектовом режиме аэропорту Екатеринбург (Кольцово), утв. Приказом исполнительного директора ПАО «Аэропорт Кольцово» от 25.06.2019 г. № 159 [Электронный ресурс]. URL: https://svx.aero/upload/iblock/31c/KLTS-_-Instruktsiya-o-vnutriobektovom-rezhime.pdf (дата обращения: 19.07.2022).

8. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 352 с.

9. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 3-е изд., пересм. и доп. М., 2007. 520 с.

10. Костенников М.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования безопасности на объектах гражданской авиации РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 25.

11. Минникес И.В., Эситашвили М.Д. Правовое регулирование авиационного бизнеса в России: поиск баланса между обеспечением транспортной безопасности и эффективностью авиаперевозок // Пролог: журнал о праве. 2021. № 1. С. 43–53.

12. Сарычев А.В., Архипцев И.Н., Караулова Е.А. К вопросу о совершенствовании деятельности службы авиационной безопасности в России // Правовая парадигма. 2021. Т. 20. № 4. С. 174–183.

13. Тихонова Ф.В., Чолахаев Н.Ш. Актуальные вопросы правового регулирования авиационной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2020. № 4 (49). С. 28–37.

Об авторе:

ЗАЙКОВА Светлана Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» (410056, г. Саратов, Вольская, 1), ORCID 0000-0003-1205-501X, e-mail: snzajkova@rambler.ru

ADMINISTRATIVE COMPULSION IN AVIATION SECURITY

S.N. Zajkova

Saratov State Law Academy, Saratov

Introduction: The mechanism used to ensure aviation security is based on state coercive measures' application. The research goal was an attempt to determine the essential features, characteristics and gaps that could exist in legal regulation and application of specific administrative coercion measures in air transport field. The methodological basis is a set of general scientific and

particular scientific (logical-legal, comparative-legal) knowledge methods. Results are as follows. The author has found out contradictions of the legal norms governing the application of various types of inspections for air transport established by the Air Code of the Russian Federation and the Federal Law "On Transport Security". Conclusions say that administrative coercion in aviation security field shall be considered as application by authorized federal executive authorities of administrative measures in the procedural forms established by administrative law rules, which entails some legal effects for air transport infrastructure entities, operators, aviation personnel, passengers, individuals located as well as other persons operating on the territory of air transport infrastructure.

Keywords: *state control, state supervision, transport security, aviation security, air transport.*

About author:

ZAJKOVA Svetlana – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law Saratov State Law Academy, Saratov, Volskaya, 1, ORCID 0000-0003-1205-501X, e-mail: snzaikova@rambler.ru

Зайкова С.Н. Административное принуждение в области обеспечения авиационной безопасности // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2023. № 2 (74). С. 49–57.

Статья поступила в редакцию 24.11.2022 г.

Подписана в печать 27.05.2023 г.