

СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

С. Н. Зайкова

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 1 июля 2022 г.

Аннотация: *представлены результаты анализа научных взглядов относительно дефиниции понятия «публичное управление». Предложено к субъектам публичного управления, наряду с органами публичной власти, относить публичные организации, выполняющие публичные функции. Особое внимание уделено субъектам публичного управления в области обеспечения авиационной безопасности. Представлена авторская позиция по системе указанных субъектов, выделено три уровня публичного управления.*
Ключевые слова: *публичное управление, публичные организации, авиационная безопасность, административно-правовой механизм, обеспечение транспортной безопасности.*

Abstract: *the article presents the results of the analysis of scientific views on the definition of the concept of 'public administration'. Public organizations performing public functions are proposed to be considered as subjects of public administration along with public authorities. Particular attention is paid to the subjects of public administration in the field of aviation security. The author presents her position on the system of these subjects and distinguishes three levels of public administration.*

Key words: *public administration, public organizations, aviation security, administrative and legal mechanism, transport security.*

После внесения поправок в Конституцию РФ и закрепления в тексте Основного закона страны понятия «публичная власть» в российской административно-правовой науке возобновилось широкое обсуждение и осмысление понятия «публичное управление» на основе имеющихся научных исследований и с учетом современных реалий.

Как обоснованно отмечено учеными¹, указанная юридическая конструкция еще не распространена в качестве общепризнанного термина в науке и не находит своего должного отражения на уровне российского законодательства.

А. Б. Зеленцов предлагает понимать под публичным управлением целостную систему структур и организаций, которые формально осуществляют функции, цели и задачи исполнительной власти². В. Е. Чиркин

¹ См.: Безруков А. В., Кожевников О. А., Мещерягина В. А. Конституционная реформа 2020 года как основа построения устойчивой и эффективной системы публичного управления в России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 28–32.

² См.: Зеленцов А. Б. Административное право. М., 2015. С. 211.

рассматривает публичное управление как распорядительную деятельность, которая реализуется на утвержденных нормах³. Имеется также мнение, согласно которому это практическая деятельность по достижению национальных и региональных целей и задач через государственные организации и общественное участие⁴.

Большинство ученых придерживаются мнения, что публичное управление по своему содержанию имеет значительно больший объем, чем понятие «государственное управление», поскольку оно имеет более широкий круг субъектов; построено на основе административной централизации и административной децентрализации⁵; объединяет «коллективные усилия государственного управления «сверху» и негосударственного управления «снизу» со стороны институтов гражданского общества и бизнеса при подготовке совместных и важных для общества решений⁶.

Ученые, рассматривая историю становления публичной администрации, отмечали, что в ходе проведенных административных реформ в Российской Федерации появились «субъекты, которые не соответствовали традиционному пониманию органа государственного управления, не вписывались в существующую централизованную систему органов исполнительной власти, но осуществляли административно-публичные функции, поскольку наделялись публичными полномочиями (негосударственные фонды, государственные корпорации, саморегулируемые организации и т. д.)⁷. Именно поэтому наряду с органами государственной власти и органами местного самоуправления к субъектам публичного управления относятся субъекты, наделенные государственными или иными публичными полномочиями (далее – публичные организации).

В научной литературе предложено определение понятия «публичная администрация в Российской Федерации», которое также относит к субъектам публичного управления «организации, обладающие в силу федерального закона статусом государственного или иного органа в целях осуществления административно-публичных функций»⁸.

³ См.: Чиркин В. Е. Публичное управление : учеб. для вузов. М., 2004. С. 28.

⁴ См.: Лихтин А. А. Публичное управление как объект научного исследования и направление подготовки кадров // Управленческое консультирование. 2021. № 3 (147). С. 16–25.

⁵ См.: Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1 : Конспект лекций. Ярославль, 1888 ; Восканов М. Э., Байрамкулова Ф. А. Особенности публичного управления в России // Kant. 2022. № 1 (42). С. 17–21.

⁶ Хлытчиев И. И. Институционализация связей с органами государственной власти в публичной сфере современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2014. С. 8–9.

⁷ Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Санкт-Петербургского ун-та. Право. 2019. № 4. С. 627.

⁸ Стахов А. И., Ландерсон Н. В., Домрачев Д. Г. Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса // Правоприменение. 2021. Т. 5, № 4. С. 55–77.

Возможность осуществления публичных функций субъектами, «деятельность которых является публично значимой и затрагивает права и свободы граждан»⁹, подтверждена Конституционным Судом РФ.

К основным признакам публичных организаций, исходя из анализа научной литературы и судебных решений, можно отнести следующие:

специальный учредитель – органы государственной власти, органы местного самоуправления. Необходимо отметить организационную и функциональную связь рассматриваемых субъектов с органами власти. Так, субъектом РФ для обеспечения реализации публично значимых функций могут создаваться государственные унитарные предприятия, государственные учреждения и другие организации, уполномоченные действовать от имени учредителя;

специальная цель – обеспечение и реализация публичных интересов, оказание содействия и помощи органам власти в осуществлении их функций;

правовая регламентация деятельности по реализации публичных функций;

специфика применения административно-правовых средств (например, издание правовых актов управления, предоставление публичных услуг и др.).

Однако до конца правовой статус публичных организаций в публично-правовой сфере и возможность их отнесения к субъектам публичного управления в административном праве не определены. До сих пор остается непроработанным институт передачи (делегирования) государственных функций, не установлено понятие юридического лица публичного права¹⁰.

Некоторые авторы предлагают публичные организации наименовать субъектами квазипубличного управления¹¹, поскольку последние не наделены публичной властью. С одной стороны, с указанным мнением можно было бы согласиться, поскольку еще В. Е. Чиркин утверждал, что «применение публичной власти достигается чаще всего путем публичного управления, т. е. в результате процесса реализации власти»¹². Вместе с тем если рассуждать, что публичное управление осуществляется только органами публичной власти (государственными и муниципальными органами), то, по существу, отражается его узкое понимание как совокупность государ-

⁹ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области : постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31. Ст. 4470.

¹⁰ См.: *Талалина Э. В.* Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 17.

¹¹ См.: *Лакаев О. А.* Правовая политика в сфере организации публичного управления на территориях опережающего социально-экономического развития // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 29.

¹² *Чиркин В. Е.* Публичное управление : учебник. М., 2004. С. 21.

ственного и муниципального управления. Публичное управление – это управление, осуществляемое от имени общества, государства¹³.

Следует согласиться с мнением Э. В. Талапиной, что в современных условиях публичные функции выполняет не только государство, но и само общество, поэтому коллективные субъекты могут быть также связаны публичным интересом и обслуживающими его публичными функциями¹⁴.

В широком юридическом смысле публичное управление (некоторые авторы¹⁵ называют такое управление совместным публичным управлением) включает в себя в том числе общественное управление, поскольку оно направлено на обеспечение публичных интересов и целей. Вовлечение в систему публичного управления различных организаций как членов общества влияет на его благополучие¹⁶.

Приступая к рассмотрению субъектов публичного управления в области обеспечения авиационной безопасности, на основе проведенного анализа предлагается исходить из того, что субъектами публичного управления наряду с органами публичной власти являются публичные организации, выполняющие публичные функции.

Федеральный уровень рассматриваемых субъектов представлен федеральными органами управления общей компетенции (Совет Безопасности РФ и Правительство РФ, координирующие деятельность всех органов исполнительной власти в области безопасности), отраслевой компетенции (Минтранс России, Ространснадзор, Росавиация), правоохранительными и иными (косвенно участвующими в обеспечении авиационной безопасности) федеральными органами власти.

Совет Безопасности РФ является координатором совместной деятельности органов публичной власти в области обеспечения безопасности. При этом вопросам координации в рассматриваемой области уделяется недостаточно внимания. Во-первых, при Совете Безопасности РФ не создано специализированной межведомственной комиссии по авиационной или транспортной безопасности. Во-вторых, вопросы государственной политики в области авиационной безопасности достаточно редко становятся предметом отдельных заседаний Совета Безопасности РФ, последнее такое заседание было проведено в 2011 г.¹⁷ Положение дел в авиационной

¹³ См.: Административное право Российской Федерации : учеб. для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018.

¹⁴ См.: Талапина Э. В. Перспективы правового регулирования качества публичного управления // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 33–36.

¹⁵ См., например: Аверин А. В., Погодина И. В., Авдеев Д. А. «Совместное публичное управление» : дефиниция для отечественной теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 49–52.

¹⁶ См.: Спиридонов П. Е. Особенности системы публичного управления в Российской Федерации и ее влияние на развитие административного права // Административное право и процесс. 2021. № 8. С. 29–34.

¹⁷ О государственной политике Российской Федерации в области авиационной деятельности : заседание Совета Безопасности РФ от 1 апреля 2011 г. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/640/>

отрасли и обеспечение безопасности полетов в основном обсуждаются на отдельных совещаниях с участием членов Совета Безопасности РФ¹⁸.

Принимая во внимание международную обстановку, видится необходимым проведение отдельного заседания Совета Безопасности РФ, посвященного вопросам формирования государственной политики в области обеспечения авиационной безопасности и создания специальной межведомственной комиссии.

Правительство РФ наделено значительными нормотворческими функциями. Постановлениями Правительства РФ утверждены правила категорирования объектов транспортной инфраструктуры, охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры; требования по обеспечению транспортной безопасности транспортных средств воздушного транспорта; определены воздушные суда авиации общего назначения, которые относятся к транспортным средствам в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности»¹⁹. Правительство РФ осуществляет руководство деятельностью Минтранса России – компетентного органа в области гражданской авиации, который в целях реализации обязательств, вытекающих из международных договоров, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области авиационной безопасности.

Минтранс России наделен широкими нормотворческими и правоприменительными функциями, среди которых прогнозирование, планирование и координация.

Функции Минтранса России по нормативному правовому регулированию закреплены в Федеральном законе «О транспортной безопасности», Воздушном кодексе РФ²⁰ и Положении о Министерстве²¹. Указанные правовые акты в части закрепления полномочий рассматриваемого органа во многом согласуются. Так, п. 4 ст. 84 Воздушного кодекса РФ предусмотрено, что требования авиационной безопасности устанавливаются федеральными авиационными правилами, которые утверждаются, согласно Положению, Министерством²². Следует отметить, что имеется

¹⁸ Владимир Путин провел оперативное совещание с постоянными членами Совета Безопасности. 2015. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/980/> ; Московский авиационный институт станет «опорным» университетом в области авиационного строительства. 2020. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2758/>

¹⁹ О транспортной безопасности : федер. закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 837.

²⁰ Воздушный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12. Ст. 1383.

²¹ Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3342.

²² Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования, предъявляемые к предназначенным для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов вертодромам» : приказ Минтранса России от 27 ноября 2020 г. № 518. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.06.2022) ; Об утверждении Федеральных авиационных правил «Аварийно-спасательное обеспечение

ряд функций, закрепленных в федеральных законах, но не нашедших отражение в Положении о Министерстве. К примеру, п. 4 ст. 85 Воздушного кодекса РФ закрепляет за федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области транспорта, нормотворческую функцию по регулированию правил проведения предполетного (послеполетного) досмотров. Минтрансом России такие правила²³ установлены, однако в Положении о Министерстве указанное полномочие не содержится.

Функции, связанные с прогнозированием и планированием, Минтранс России реализует путем разработки, реализации и поддержания в актуальном состоянии федеральной системы авиационной безопасности и контроля качества; оценки рисков безопасности гражданской авиации; обобщения практики применения международного и российского законодательства в области авиационной безопасности.

Минтранс России осуществляет координацию и контролирует деятельность федеральных служб и подведомственных ему агентств. Ежегодно утверждаются прогнозные показатели деятельности, в том числе Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и Федерального агентства воздушного транспорта. Так, на 2021 г.²⁴ одним из показателей, характеризующих повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы для Ространснадзора стало снижение количества смертельных случаев, достигаемое посредством повышения эффективности осуществления контрольно-надзорной деятельности – 70,0 % к уровню 2017 г., а для Росавиации – доля гражданских воздушных судов, оснащенных бортовой аппаратурой ГЛОНАСС (ГЛОНАСС/GPS), в общем количестве судов – 39 %.

Министерство осуществляет также координацию, организацию и контроль деятельности Представительства Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации (далее – ИКАО)²⁵ – государственного органа внешних сношений страны, который готовит

полетов воздушных судов»: приказ Минтранса России от 26 ноября 2020 г. № 517. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.06.2022).

²³ Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров : приказ Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 // Рос. газета. 2007. № 180.

²⁴ Об утверждении планов показателей деятельности федеральной службы и федеральных агентств, находящихся в ведении Министерства транспорта Российской Федерации, на 2021 год : приказ Минтранса России от 31 марта 2021 г. № 111. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_384660/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafaddf518/ (дата обращения: 16.06.2022).

²⁵ О Представительстве Российской Федерации при Международной морской организации и Представительстве Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации : указ Президента РФ от 2 мая 2006 г. № 448 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2068 ; Об обеспечении деятельности Представительства Российской Федерации при Международной морской организации и Представительства Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации : постановление Правительства РФ от 2 июня 2006 г. № 348 // Там же. 2006. № 24. Ст. 2601.

аналитическую информацию по вопросам деятельности ИКАО, в том числе предложения по авиационной безопасности.

Разрешительными функциями в области обеспечения авиационной безопасности наделено Федеральное агентство воздушного транспорта как орган, оказывающий государственные услуги в области транспортной безопасности. К их числу относятся:

сертификация, например аэродромов, отвечающих установленным критериям; гражданских воздушных судов; их авиационных двигателей, воздушных винтов и бортового авиационного оборудования; устанавливаемого на аэродромах светосигнального оборудования; выдача сертификатов летной годности;

аттестация авиационного персонала гражданской авиации; сил обеспечения транспортной безопасности;

аккредитация, например сертификационных центров и испытательных лабораторий; специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности; юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности; аттестующих организаций;

допуск перевозчиков к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров;

разрешения на бортовые радиостанции, используемые на гражданских воздушных судах; транзитные полеты иностранных воздушных судов через воздушное пространство страны.

Помимо перечисленного Росавиация осуществляет категорирование объектов транспортной инфраструктуры, утверждает результаты оценки их уязвимости, планы обеспечения транспортной безопасности.

К множеству учетных функций Росавиации можно отнести ведение реестров: объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, выданных сертификатов (свидетельств); аэродромов и вертодромов гражданской авиации; российских гражданских воздушных судов и других объектов (документов), имеющих значение для обеспечения авиационной безопасности.

В области обеспечения авиационной безопасности контроль и надзор осуществляется Ространснадзором, одной из основных задач которого является обеспечение соблюдения российского законодательства и международных договоров в области гражданской авиации и транспортной безопасности. Федеральная служба также участвует в проведении расследований авиационных происшествий.

Федеральный уровень субъектов публичного управления в области обеспечения авиационной безопасности также включает органы управления в сфере безопасности.

ФСБ России в рамках установленных полномочий обеспечивает безопасность объектов транспорта²⁶; утверждает перечень потенциальных

²⁶ О федеральной службе безопасности : федер. закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269 ; Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 870 // Там же. 2004. № 28. Ст. 2883 ; Вопросы Федеральной

угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств; проводит обязательную сертификацию технических средств обеспечения транспортной безопасности; составляет планы реагирования на захваты (угоны) воздушных судов и установления контроля над ними. Пограничная служба ФСБ России обеспечивает защиту государственной границы, в том числе пропуск транспортных средств в целях предотвращения актов незаконного вмешательства.

МВД России принимает участие в разработке мер по обеспечению транспортной (авиационной) безопасности. Сотрудники органов внутренних дел предупреждают и пресекают преступления и административные правонарушения на воздушном транспорте; выявляют и пресекают факты незаконного доступа посторонних лиц в отдельные секторы аэропортов; обеспечивают общественный порядок в аэропортах.

Значение и роль органов полиции в обеспечении авиационной безопасности неоднократно становились предметом научных исследований.

Признавая полицию одним из субъектов обеспечения авиационной безопасности²⁷, ученые отмечают тенденцию «переориентации органов полиции на транспорте из сил, обеспечивающих охрану общественного порядка в полном объеме, в силы, занимающиеся вопросами контроля и надзора за деятельностью субъекта транспортной инфраструктуры по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объектах воздушного транспорта»²⁸. Указанная тенденция проявляется в снижении уровня присутствия сотрудников полиции на авиационных объектах; в досмотре граждан сотрудниками служб авиационной безопасности (только в случае обнаружения запрещенных предметов привлекаются сотрудники полиции, порядок реализации самостоятельного досмотра пассажиров органами полиции не установлен²⁹); в регулирова-

службы безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 // Там же. 2003. № 33. Ст. 3254.

²⁷ См.: *Микаилов С. М.* Вневедомственная охрана полиции как один из субъектов обеспечения авиационной безопасности // *Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук.* 2014. № 3-2. С. 117–120 ; *Ишмуратов П. Н.* Административно-правовые основы обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортного комплекса воздушного транспорта // *Административное право и процесс.* 2014. № 6. С. 58–61.

²⁸ *Венецкая Н. Ю.* Некоторые организационные проблемы в деятельности органов внутренних дел на транспорте по обеспечению авиационной безопасности // *Вестник Барнаульского юрид. ин-та МВД России.* 2015. № 2 (29). С. 95–98.

²⁹ См.: *Лихолет Е. Н., Антонова С. Г.* Правовые вопросы взаимодействия служб авиационной безопасности и органов внутренних дел на транспорте по обеспечению авиационной безопасности на объектах воздушного транспорта // *Вестник Дальневосточного юрид. ин-та МВД России.* 2017. № 4 (41). С. 122–126.

нии вопросов взаимодействия полиции и служб авиационной безопасности локальными актами³⁰.

Большинство исследователей и практических работников сходятся во мнении, что «роль и ответственность федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения авиационной безопасности должны расширяться и углубляться, несмотря на расширяющийся сектор сил и средств, привлекаемых для охраны правопорядка на объектах транспорта и транспортной инфраструктуре из числа сотрудников служб безопасности транспортных компаний»³¹ и что роль государства в системе обеспечения авиационной безопасности должна оставаться доминирующей³².

Росгвардия принимает участие в разработке мер по обеспечению авиационной безопасности в области гражданской авиации. Войска национальной гвардии помимо общих полномочий по поддержанию общественного порядка на транспорте обеспечивают охрану международных аэропортов, подлежащих обязательной охране в соответствии с утвержденным перечнем.

Минобороны России участвует в обеспечении транспортной безопасности при угрозах использования воздушного судна для совершения акта незаконного вмешательства, в том числе захвата воздушного судна. Вооруженные силы РФ применяются (с использованием оружия и боевой техники) для пресечения полетов воздушных судов, захваченных террористами.

Имеют отдельные полномочия по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и ряд других федеральных органов исполнительной власти. МЧС России осуществляет меры по предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности; организует деятельность ведомственной авиации. Федеральная таможенная служба России проводит транспортный контроль в пунктах пропуска через государственную границу России, пресекает незаконные вмешательства в деятельность международной гражданской авиации. Федеральная служба по техническому и экспортному контролю обеспечивает защиту информации с ограниченным доступом об авиационной (транспортной) безопасности.

³⁰ См.: *Киреев М. П., Комаров В. В.* Особенности организации безопасности на объектах воздушного транспорта // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 1. С. 198–201 ; *Комаров В. В.* Правовые вопросы обеспечения безопасности на объектах воздушного транспорта // Там же. № 3. С. 201–205.

³¹ *Бецков А. В., Килясханов Х. Ш., Салтыков А. А.* О повышении эффективности авиационной безопасности в рамках полномочий органов внутренних дел Российской Федерации // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2018. № 2 (38). С. 50–57.

³² См.: *Бецков А. В.* О правовом обеспечении авиационной безопасности в Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 4 (44). С. 98–104.

Региональный уровень субъектов публичного управления в области обеспечения авиационной безопасности представлен уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, а муниципальный – местными администрациями. Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления:

проводят проверку информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства и информируют Минобороны России об угрозе использования воздушного судна для совершения акта незаконного вмешательства, его захвате;

оказывают всемерное содействие комиссии по расследованию авиационного происшествия (например, выделяют необходимые силы и средства, принимают меры по обеспечению охраны места авиационного происшествия, создают безопасные условия для работы в местах авиационного происшествия);

участвуют в совместной реализации утвержденных планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры;

создают аэропортовые комиссии по авиационной безопасности для межведомственной выработки мероприятий по защите аэропортов;

оказывают информационное, правовое, организационное, финансовое и иное содействие юридическим лицам в целях обеспечения авиационной безопасности.

В завершении анализа субъектов публичного управления в области авиационной безопасности на государственном и муниципальном уровнях, видится важным отметить, что «авиационная безопасность начинается с высших уровней государственной иерархии, и от эффективной и четкой работы государственных органов в огромной степени зависит решение многих проблем в области гражданской авиации»³³.

К субъектам публичного управления в области обеспечения авиационной безопасности предлагается относить публичные организации, выполняющие публичные функции.

Как следует из п. 3 ст. 84 Воздушного кодекса РФ, службы авиационной безопасности (далее – САБ) аэропортов и САБ эксплуатантов (авиационных предприятий) являются службами с особыми уставными задачами:

обеспечивают авиационную безопасность, оснащаются служебным оружием, техническими средствами досмотра, охраны и контроля доступа, автотранспортом, средствами связи и другими специальными средствами;

проводят предполетный и послеполетный досмотр пассажиров, багажа, ручной клади, а также членов экипажа и лиц из числа специалистов авиационного персонала, бортовых запасов, грузов и почты;

применяют меры принуждения в случаях, если жизни или здоровью пассажиров, членов экипажа воздушного судна или других граждан угрожает опасность. Имеют право задерживать для передачи правоохранительным органам лиц, нарушивших требования авиационной безопасно-

³³ Колясников В. А. Проблемы нормативного и правового государственного регулирования авиационной безопасности // Транспорт Российской Федерации. 2010. № 5 (30). С. 45–49.

сти, а также багаж, содержащий предметы, запрещенные к перевозкам; не допускать к полету пассажиров, отказывающихся от предполетного досмотра; изымать оружие и другие предметы, которые могут быть использованы для совершения актов незаконного вмешательства.

Таким образом, САБ реализует публичные интересы по обеспечению авиационной безопасности, оказывают содействие органам публичного управления, наделены правом применения административно-правовых средств.

Специальную цель деятельности, связанную с реализацией публичных интересов безопасности на транспорте, и в связи с этим особый статус имеют аккредитованные Росавиацией органы аттестации (аттестующие организации) и организации аккредитованные для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта. Они выполняют две основные задачи обеспечения транспортной безопасности – оценку уязвимости объектов и обязательную аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности, при этом вправе выдавать документы установленного образца, влекущие для аттестуемых лиц юридические последствия.

Проведенные исследования позволяют выстроить субъектов публичного управления в области обеспечения авиационной безопасности в систему с выделением трех уровней: государственного, муниципального и общественного. Государственный уровень системы публичного управления в области обеспечения авиационной безопасности представлен федеральными (общей, отраслевой, правоохранительной и иной компетенции) и региональными органами публичного управления, а также совещательными и координационными органами. Муниципальный уровень – уполномоченными органами местного самоуправления и координационными органами; общественный – публичными организациями, имеющими специальную цель деятельности по обеспечению авиационной безопасности и выполняющими публичные функции и (или) оказывающими публичные услуги. Каждый из субъектов наделен полномочиями и функциями в пределах установленной компетенции, находится в четкой связи с другими субъектами, что образует целостность, единство обеспечения авиационной безопасности на всех уровнях публичного управления.

Библиографический список

Аверин А. В., Погодина И. В., Авдеев Д. А. «Совместное публичное управление»: дефиниция для отечественной теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 49–52.

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

Безруков А. В., Кожевников О. А., Мещерягина В. А. Конституционная реформа 2020 года как основа построения устойчивой и эффективной системы публичного управления в России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 28–32.

Бецков А. В., Килясханов Х. Ш., Салтыков А. А. О повышении эффективности авиационной безопасности в рамках полномочий органов внутренних дел Российской Федерации // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2018. № 2 (38). С. 50–57.

Бецков А. В. О правовом обеспечении авиационной безопасности в Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 4 (44). С. 98–104.

Венецкая Н. Ю. Некоторые организационные проблемы в деятельности органов внутренних дел на транспорте по обеспечению авиационной безопасности // Вестник Барнаульского юрид. ин-та МВД России. 2015. № 2 (29). С. 95–98.

Восканов М. Э., Байрамукова Ф. А. Особенности публичного управления в России // Kant. 2022. № 1 (42). С. 17–21.

Зеленцов А. Б. Административное право. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 211.

Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Санкт-Петербургского ун-та. Право. 2019. № 4. С. 627.

Ишмуратов П. Н. Административно-правовые основы обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортного комплекса воздушного транспорта // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 58–61.

Киреев М. П., Комаров В. В. Особенности организации безопасности на объектах воздушного транспорта // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 1. С. 198–201.

Колясников В. А. Проблемы нормативного и правового государственного регулирования авиационной безопасности // Транспорт Российской Федерации. 2010. № 5(30). С. 45–49.

Комаров В. В. Правовые вопросы обеспечения безопасности на объектах воздушного транспорта // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 201–205.

Лакаев О. А. Правовая политика в сфере организации публичного управления на территориях опережающего социально-экономического развития // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 29.

Лихолет Е. Н., Антонова С. Г. Правовые вопросы взаимодействия служб авиационной безопасности и органов внутренних дел на транспорте по обеспечению авиационной безопасности на объектах воздушного транспорта // Вестник Дальневосточного юрид. ин-та МВД России. 2017. № 4 (41). С. 122–126.

Лихтин А. А. Публичное управление как объект научного исследования и направление подготовки кадров // Управленческое консультирование. 2021. № 3 (147). С. 16–25.

Микаилов С. М. Вневедомственная охрана полиции как один из субъектов обеспечения авиационной безопасности // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 3-2. С. 117–120.

Спиридонов П. Е. Особенности системы публичного управления в Российской Федерации и ее влияние на развитие административного права // Административное право и процесс. 2021. № 8. С. 29–34.

Стахов А. И., Ландерсон Н. В., Домрачев Д. Г. Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса // Правоприменение. 2021. Т. 5, № 4. С. 55–77.

Талапина Э. В. Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 17.

Талапина Э. В. Перспективы правового регулирования качества публичного управления // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 33–36.

Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1 : Конспект лекций. Ярославль : Типолитография Г. Фальк, 1888. 386 с.

Хлытчиев И. И. Институционализация связей с органами государственной власти в публичной сфере современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2014. С. 8–9.

Чиркин В. Е. Публичное управление : учеб. для вузов. М. : Юрист, 2004. С. 28.

References

Averin A. V., Pogodina I. V., Avdeev D. A. "Joint public administration": a definition for domestic theory and practice // State and local governments. 2021. № 3. P. 49–52.

Administrative law of the Russian Federation: textbook for bachelors / edited by A. Yu. Sokolova. 2nd ed., Rev. and add. M. : Norma : INFRA-M, 2018. 352 с.

Bezrukov A. V., Kozhevnikov O. A., Meshcheryagina V. A. The constitutional reform of 2020 as the basis for building a sustainable and efficient system of public administration in Russia // Constitutional and municipal law. 2021. № 9. P. 28–32.

Betskov A. V., Kilyashanov Kh. Sh., Saltykov A. A. On improving the efficiency of aviation security within the powers of the internal affairs bodies of the Russian Federation // Proceedings of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Tajikistan. 2018. № 2 (38). P. 50–57.

Betskov A. V. On the legal support of aviation security in the Russian Federation // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017. № 4 (44). P. 98–104.

Venetskaya N. Yu. Some organizational problems in the activities of the internal affairs bodies in transport to ensure aviation security // Proceedings of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. № 2 (29). P. 95–98.

Voskanov M. E., Bairamukova F. A. Peculiarities of public administration in Russia // Kant. 2022. № 1 (42). P. 17–21.

Zelentsov A. B. Administrative law. M. : UNITY-DANA, 2015. P. 211.

Zelentsov A. B., Yastrebov O. A. The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research) // Proceedings of St. Petersburg University. Law. 2019. № 4. P. 627.

Ishmuratov P. N. Administrative and legal framework for ensuring transport security at the facilities of the air transport complex // Administrative law and procedure. 2014. № 6. P. 58–61.

Kireev M. P., Komarov V. V. Features of the organization of security at air transport facilities // Gaps in Russian legislation. 2014. № 1. P. 198–201.

Kolyasnikov V. A. Problems of normative and legal state regulation of aviation security // Transport of the Russian Federation. 2010. № 5(30). P. 45–49.

Komarov V. V. Legal issues of ensuring security at air transport facilities // Gaps in Russian legislation. 2014. № 3. P. 201–205.

Lakaev O. A. Legal Policy in the Sphere of Public Administration Organization in the Territories of Advanced Social and Economic Development // Legal Policy and Legal Life. 2021. № 1. P. 29.

Likholet E. N., Antonova S. G. Legal issues of interaction between aviation security services and internal affairs bodies in transport to ensure aviation security at air transport facilities // Proceedings of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017. № 4 (41). P. 122–126.

Likhtin A. A. Public Administration as an Object of Scientific Research and Direction of Personnel Training // Administrative Consulting. 2021. № 3 (147). P. 16–25.

Mikhailov S. M. Non-departmental police protection as one of the subjects of aviation security // Actual problems of the humanities and natural sciences. 2014. № 3-2. P. 117–120.

Spiridonov P. E. Features of the public administration system in the Russian Federation and its influence on the development of administrative law // Administrative law and procedure. 2021. № 8. P. 29–34.

Stakhov A. I., Landerson N. V., Domrachev D. G. Public administration in the Russian Federation as a subject of the administrative process // Law enforcement. 2021. Vol. 5, № 4. P. 55–77.

Talapina E. V. New institutions of administrative law // State and law. 2006. № 5. P. 17.

Talapina E. V. Prospects for legal regulation of the quality of public administration // Administrative law and procedure. 2021. № 11. P. 33–36.

Tarasov I. T. Brief essay on the science of administrative law. Vol. 1: Lecture notes. Yaroslavl : Tipolitography G. Falk, 1888. 386 p.

Khlytchiev I. I. Institutionalization of relations with public authorities in the public sphere of modern Russia. Abstract of the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2014. P. 8–9.

Chirkin V. E. Public administration: a textbook for universities. M. : Jurist, 2004. P. 28.

Для цитирования:

Зайкова С. Н. Субъекты публичного управления в области обеспечения авиационной безопасности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 3 (50). С. 176–189. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/176-189>

Recommended citation:

Zajkova S. N. Subjects of public administration in aviation security // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 3 (50). P. 176–189. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/176-189>

Саратовская государственная юридическая академия

Зайкова С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: snzaiкова@rambler.ru

Saratov State Law Academy

Zajkova S. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: snzaiкова@rambler.ru