

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ЗА НАРУШЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А. А. Фролов

Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя

Поступила в редакцию 15 марта 2020 г.

**Аннотация:** рассматриваются проблемы, связанные с установлением и применением административной ответственности в области обеспечения транспортной безопасности на воздушном транспорте. Проводится сравнительный анализ положений действующего и проекта нового КоАП РФ. Анализируются особенности квалификации административных правонарушений данной категории, выявляются дефекты действующего законодательства, с учетом материалов судебной практики и постановлений Конституционного Суда РФ. Вносятся предложения по выделению административных правонарушений области транспортной безопасности в самостоятельную главу в Особенной части КоАП РФ.

**Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, воздушный транспорт, транспортная безопасность, правоохранительная деятельность, правовые отношения.

**Abstract:** the article addresses the problems associated with the establishment and application of administrative responsibility in the field of transport security on air transport. The author analyzes the qualifications of administrative offenses in this category, identifies defects of the current legislation, taking into account the materials of judicial practice and rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation. According to the author, the rules establishing administrative responsibility for violations of mandatory AS requirements and for TS violations should be combined, providing for responsibility in a single area of ATS. In addition, it is advisable to allocate these offences in an independent chapter in the Special Part of the Russian Code of Administrative Offenses.

**Key words:** administrative responsibility, administrative offense, air transport, transport security, law enforcement, legal relations.

Проблема двойственного нормативного правового регулирования отношений, возникающих в связи с предотвращением актов незаконного вмешательства в деятельность воздушного транспорта, частично решена в Федеральной системе обеспечения авиационной безопасности (далее – Федеральная система)<sup>1</sup>, которая фактически объединяет авиационную и

<sup>1</sup> Федеральная система обеспечения авиационной безопасности (Национальная программа авиационной безопасности) : одобрена Межведомственной комиссией по авиационной безопасности, безопасности полетов гражданской авиации и упрощению формальностей 4 апреля 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

транспортную безопасность и оперирует понятием «авиационная (транспортная) безопасность».

Федеральная система предусматривает, что невыполнение либо нарушение норм, правил или процедур авиационной и транспортной безопасности влечет наложение административных штрафов. Однако КоАП РФ не учитывает данных изменений и устанавливает административную ответственность за нарушение требований как авиационной безопасности, так и в области транспортной безопасности, в том числе за нарушение установленных в области обеспечения транспортной безопасности порядков и правил. В этом отношении воздушный транспорт отличается от других видов транспорта, для которых отдельная административная ответственность за нарушение требований железнодорожной, автотранспортной, воднотранспортной безопасности не устанавливалась. Отдельные вопросы, связанные с обеспечением авиационной безопасности, неоднократно становились предметом рассмотрения высших органов судебной власти страны<sup>2</sup>. Учитывая, что в настоящее время идет работа над проектом нового КоАП РФ, в котором положения действующего КоАП РФ практически воспроизведены без изменений, необходимо систематизировать нормы об административной ответственности в области обеспечения авиационной (транспортной) безопасности (далее – АТБ, АБ, ТБ), что позволит выявить избыточное регулирование, возможные противоречия и пробелы.

А. А. Фролов. Административная ответственность за нарушения...

### Административные правонарушения в области авиационной (транспортной) безопасности

Административная ответственность в области обеспечения АТБ установлена ст. 11.3.1, 11.15.1 и 11.15.2 КоАП РФ. В проекте нового КоАП РФ им соответствуют ст. 20.3, 20.19 и 20.20. Интересно, что после доработки проекта нового КоАП РФ формулировки его положений были изменены, что требует проведения компаративного анализа как по объективным, так и субъективным признакам. Формальное соотношение составов показано в табл. 1.

Т а б л и ц а 1

*Соотношение составов административных правонарушений КоАП РФ и проекта нового КоАП РФ*

221

Действующий КоАП РФ	Проект нового КоАП РФ
Ч. 1 ст. 11.3.1. Невыполнение либо нарушение норм, правил или процедур АБ	Ч. 1 ст. 20.3. Невыполнение либо нарушение норм, правил или процедур АБ

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П ; определение Конституционного Суда РФ от 26 марта 2019 г. № 821-О ; решения Верховного Суда РФ от 11 сентября 2019 г. № АКПИ190529, от 18 сентября 2017 г. № 559, от 9 февраля 2012 г. № КАС12-13, от 5 декабря 2011 г. № ГКПИ11-1718 ; постановление Верховного Суда РФ от 8 ноября 2018 г. № 3-АД18-10 ; определение Верховного Суда РФ от 24 декабря 2019 г. № 307-ЭС19-24831 по делу № Ф05П-190/2019 ; и др.

Ч. 2 ст. 11.3.1. Непринятие мер по содержанию ограждений контролируемой территории или зоны ограниченного доступа либо наземных сооружений аэропорта, аэродрома или вертодрома	Ч. 2 ст. 20.3. Непринятие мер по содержанию ограждений контролируемой территории или зоны ограниченного доступа либо наземных сооружений аэропорта, аэродрома или вертодрома
Ч. 3 ст. 11.3.1. Непринятие мер по недопущению проникновения на борт воздушного судна лиц, ручной клади или багажа, груза, почты, бортовых запасов, не прошедших досмотра, либо предметов или веществ, запрещенных к перевозке воздушными судами	Ч. 3 ст. 20.3. Непринятие мер по недопущению проникновения на борт воздушного судна лиц, ручной клади или багажа, груза, почты, бортовых запасов, не прошедших досмотра, либо предметов или веществ, запрещенных к перевозке воздушными судами
Ч. 4 ст. 11.3.1. Доставка либо содействие в доставке на борт воздушного судна лиц, ручной клади или багажа, груза, почты, бортовых запасов, не прошедших досмотра, либо предметов или веществ, запрещенных к перевозке воздушными судами	Ч. 4 ст. 20.3. Доставка либо содействие в доставке на борт воздушного судна лиц, ручной клади или багажа, груза, почты, бортовых запасов, не прошедших досмотра, либо предметов или веществ, запрещенных к перевозке воздушными судами
Ч. 1 ст. 11.15.1. Неисполнение требований по обеспечению ТБ, совершенное по неосторожности	Ч. 1 ст. 20.19. Неисполнение требований по обеспечению ТБ
Ч. 1 ст. 11.15.1. Неисполнение требований по соблюдению ТБ, совершенное по неосторожности	Ч. 1 ст. 20.19. Неисполнение требований по соблюдению ТБ
Ч. 2 ст. 11.15.1. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 11.15.1	Ч. 2 ст. 20.19. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.19
Ч. 3 ст. 11.15.1. Действие (бездействие), предусмотренное ч. 1 ст. 11.15.1, совершенное умышленно	Отсутствует
Ч. 1 ст. 11.15.2. Нарушение правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, совершенное по неосторожности	Ч. 1 ст. 20.20. Нарушение правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств
Ч. 1 ст. 11.15.2. Нарушение порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения ТБ объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, совершенное по неосторожности	Ч. 3 ст. 20.20. Нарушение порядка разработки планов обеспечения ТБ объектов транспортной инфраструктуры, порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры

**Административная ответственность...**

О к о н ч а н и е т а б л . 1

Ч. 1 ст. 11.15.2. Нарушение порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений ТБ и требований к подразделениям ТБ, совершенное по неосторожности	Ч. 1 ст. 20.20. Нарушение порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений ТБ и требований к подразделениям ТБ
Ч. 1 ст. 11.15.2. Нарушение порядка подготовки сил обеспечения ТБ, совершенное по неосторожности	Ч. 3 ст. 20.20. Нарушение порядка подготовки сил обеспечения ТБ, совершенное по неосторожности
Ч. 1 ст. 11.15.2. Нарушение порядка аттестации сил обеспечения ТБ, совершенное по неосторожности	Ч. 3 ст. 20.20. Нарушение порядка аттестации сил обеспечения ТБ
Ч. 1 ст. 11.15.2. Нарушение правил проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения ТБ, совершенное по неосторожности	Ч. 3 ст. 20.20. Нарушение правил проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения ТБ
Отсутствует	Ч. 1 ст. 20.20. Нарушение правил аккредитации юридических лиц для проведения проверки в целях принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения ТБ, а также для обработки персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением ТБ, или осуществляющих такую работу
Ч. 2 ст. 11.15.2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 11.15.2	Ч. 2 ст. 20.20. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.20
Ч. 3 ст. 11.15.2. Действие (бездействие), предусмотренное ч. 1 ст. 11.15.2, совершенное умышленно	Отсутствует
Отсутствует	Ч. 3 ст. 20.20. Нарушение порядка категорирования объектов транспортной инфраструктуры
Отсутствует	Ч. 3 ст. 20.20. Нарушение порядка доступа к данным с технических средств обеспечения ТБ объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств и передачи таких данных подразделениям уполномоченных федеральных органов исполнительной власти
Отсутствует	Ч. 4 ст. 20.20. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.20

А. А. Фролов. Административная ответственность за нарушения...

Как видно из табл. 1, нормативное правовое регулирование в значительной степени сохраняется. Из проекта нового КоАП РФ исключены спорные составы, для квалификации которых требуется установление

формы вины юридического лица, но появились новые составы, в том числе не имевшие на день подготовки настоящей статьи материальной правовой основы состава правонарушения, объективную сторону которого образует нарушение порядка доступа к данным с технических средств обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств и передачи таких данных подразделениям уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. Указанный порядок не утвержден, постановлением Правительства РФ от 13 мая 2020 г. № 670 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» утверждение данного порядка отнесено к компетенции Минтранса России.

### Объект административного правонарушения

Названные составы имеют общий объект, который по уровню абстрагирования следовало бы признать родовым<sup>3</sup>, если бы статьи не были размещены в главе 11 «Административные правонарушения на транспорте». В проекте нового КоАП РФ они находятся в главе 20 с тем же названием, что требует признать родовым объектом отношения, складывающиеся на транспорте (ст. 20.3, 20.18 и 20.19 проекта нового КоАП РФ).

В действительности, конечно же, объекты указанных составов административных правонарушений довольно разнообразны, они могут быть отнесены к разным главам Особенной части КоАП РФ, например отношения в области аккредитации, аттестации, осуществления образовательной деятельности и даже области осуществления предпринимательской деятельности. Центральное место в этом спектре занимают отношения по обеспечению АТБ – к ним относятся составы, характеризующиеся неисполнением требований по обеспечению АТБ, требований по соблюдению АТБ, нарушением порядка проведения оценки уязвимости, порядка разработки планов обеспечения ТБ, правил проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра.

Фактически мы имеем довольно сложный комплекс объектов, связанных общим родовым признаком, что позволяет говорить о возможности выделения отдельной главы в Особенной части КоАП РФ. Кроме того, обеспечение ТБ по своему содержанию очень близко к обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов и объектов топливно-энергетического комплекса, административная ответственность за правонарушения применительно к данным видам безопасности установлена соответственно ст. 9.1 и 20.30 КоАП РФ. Все эти случаи объединяет общий характер угроз – акты незаконного вмешательства.

<sup>3</sup> В. Р. Кисин пишет: «Родовым объектом признается группа однородных, близких по содержанию или сфере (отрасли) возникновения и существования общественных отношений. Такая относительно самостоятельная группа отношений является частью общего объекта административного правонарушения» (Кисин В. Р. Административное правонарушение : понятие, состав, квалификация : учеб. пособие. М., 1991. С. 15).

## Объективная сторона

Объективная сторона административных правонарушений в области АТБ выражается в действиях (бездействии), нарушающих требования нормативных правовых актов. Основанием для отграничения составов правонарушений явилось использование законодателем того или иного термина: «нормы», «требования», «порядок», «правила», «процедуры». Независимо от названия любой нормативный правовой акт содержит в себе обязательные требования. В соответствии со ст. 1 проекта федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» под обязательными требованиями понимаются запреты, ограничения, условия, обязанности, установленные нормативными правовыми актами и направленные на защиту охраняемых федеральными законами ценностей<sup>4</sup>.

Одним из определяющих признаков объективной стороны должен был бы быть признак общественной опасности, который не был указан ни в КоАП РСФСР, ни в КоАП РФ, несмотря на широкую дискуссию в научных кругах<sup>5</sup>. В проекте нового КоАП РФ планировалось придать административным правонарушениям признак общественной вредности, однако в последней редакции законопроекта сохранилось прежнее определение. Представляется, что административные правонарушения обладают признаком общественной опасности. Это справедливо для рассматриваемых проступков, угрожающих безопасности воздушного транспорта<sup>6</sup>.

Но объективная сторона правонарушений в ст. 11.3.1 КоАП РФ описывается не так, как в ст. 11.15.1 и 11.15.2 КоАП РФ. Если в последних каждому составу соответствует конкретный нормативный правовой акт, например неисполнение требований по обеспечению ТБ, подразумевает невыполнение требований, установленных постановлением Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 886<sup>7</sup>, то в ст. 11.3.1 четко выделяется одна общая норма и три специальных. Общая норма охватывает нарушения требований норм, правил или процедур авиационной безопасности<sup>8</sup>, а

<sup>4</sup> Об обязательных требованиях в Российской Федерации : проект федер. закона № 851072-7 (ред., принятая ГД ФС РФ в 1-м чтении 17.04.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: *Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихеев И. И.* Советское административное право. М., 1950. С. 174 ; *Лунев А. Е.* Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 45 ; *Россинский Б. В.* Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 6–24 ; *Салищева Н. Г.* Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Там же. 2014. № 9. С. 9–22 ; *Ее же.* О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Там же. 2009. № 5. С. 5–12 ; и др.

<sup>6</sup> См.: *Зырянов С. М.* Еще раз об общественной опасности административного правонарушения // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 43–46.

<sup>7</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32 (ч. 2). Ст. 5345.

<sup>8</sup> Такие требования устанавливаются федеральными авиационными правилами, утверждаемыми Минтрансом России, например «Требования по авиационной безопасности к эксплуатантам авиации общего назначения», утвержденные



специальные нормы составлены с претензией на большую конкретику: непринятие мер по содержанию и ограждению территорий, зон, сооружений аэропорта<sup>9</sup>; непринятие мер по недопущению проникновения на борт воздушного судна лиц, не прошедших досмотра; или даже выражена как казуистическая диспозиция – доставка на борт воздушного судна багажа, не прошедшего досмотра.

Однако стремление более конкретно описать объективную сторону административного правонарушения в ч. 3 ст. 11.3.1 КоАП РФ создало еще большую неопределенность. Исходя из смысла данной нормы, объективную сторону составляет деяние в форме бездействия – непринятие мер по недопущению проникновения на борт воздушного судна. Но указанные меры предусмотрены несколькими нормативными правовыми актами, включая и требования по ограждению территорий, зон и сооружений аэропорта, по созданию и обеспечению функционирования пропускного режима (например, требование о том, что все работники и иные лица, осуществляющие свою деятельность на территории аэропорта, должны иметь на верхней одежде личные пропуска с феррографиями и указанием секторов допуска)<sup>10</sup>.

Более ясно и определено сформулированы объективные признаки правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 11.3.1 КоАП РФ – это активные виновные действия, выражающиеся в проносе на борт воздушного судна запрещенных предметов, или содействие проникновению на борт воздушного судна лица, не прошедшего досмотра.

В то же время сравнение ст. 11.3.1 и 11.15.1, 11.15.2 КоАП РФ вызывает вопросы в связи с очевидным сопряжением их составов, прежде всего в части, касающейся проведения предполетного досмотра. Причем в литературе нередко можно встретить ошибочное толкование положений ч. 3 ст. 11.3.1 КоАП РФ. Так, авторы одного из комментариев утверждают, что объективную сторону данного правонарушения образует нарушение порядка проведения предполетного досмотра<sup>11</sup>.

В действительности нарушение правил проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения ТБ образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 11.15.2 КоАП РФ, а ч. 3 ст. 11.3.1 КоАП РФ – непринятие мер по недопущению проникновения на борт воздушного судна лица, не прошедшего досмотр, т. е. фактически непроведение досмотра полностью. Лицо

приказом от 27 марта 2003 г. № 29. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Требования авиационной безопасности к аэропортам : федер. авиационные правила, утв. приказом от 28 ноября 2005 г. № 142 (ФАП-142). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Организация и обеспечение пропускного и внутриобъектового режима в аэропорту регламентируется разделом III ФАП-142.

<sup>11</sup> См.: Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая (т. 2) / под общ. ред. Л. В. Чистяковой. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

может проникнуть на борт воздушного судна, минуя досмотр, если не выполнены требования по зонированию территории аэропорта, не функционирует пропускной или внутриобъектовый режим и т. д.

Кроме того, усматривается правовая коллизия в части нормативного правового регулирования проведения досмотров:

- предполетные и послеполетные досмотры в целях обеспечения АБ<sup>12</sup>;
- досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр в целях обеспечения ТБ<sup>13</sup> (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Предполетный досмотр в целях АБ	Досмотр в целях ТБ
<p>Проводится сотрудниками САБ после регистрации пассажиров в специальных помещениях, оборудованных техническими средствами досмотра* и системами видеонаблюдения.</p> <p>При отказе пассажира от прохождения досмотра, договор воздушной перевозки считается расторгнутым.</p> <p>Технология проведения досмотра разрабатывается и утверждается администрацией аэропорта и согласовывается с Ространснадзором.</p>	<p>Проводится сотрудниками подразделений ТБ на границах зоны ТБ на постах, оснащенных средствами досмотра и другими техническими средствами обеспечения ТБ**. Включает в себя обследование физических лиц, ручной клади и личных вещей с использованием средств досмотра и служебных собак.</p> <p>Проводится визуальный осмотр, проверка массо-габаритных параметров предметов, ручной контактный досмотр.</p> <p>Выявляются лица, не имеющие права прохода в зону ТБ.</p> <p>Работники подразделений ТБ имеют право применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие.</p>

\* Стационарные рентгенотелевизионные интроскопы и металлоискатели, портативные (ручные) металлоискатели, рентгенографические сканеры, системы интровидения в терагерцевом диапазоне электромагнитного спектра и другие, сертифицированные в установленном порядке, а также служебные собаки кинологических подразделений.

\*\*Рентгенотелевизионные, радиоскопические установки, стационарные, переносные и ручные металлодетекторы, газоаналитическая и химическая аппаратура, а также другие устройства, обеспечивающие обнаружение оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в зону ТБ.

<sup>12</sup> Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров : утв. приказом Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 ; Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей : федер. авиационные правила, утв. приказом Минтранса России от 28 июня 2007 г. № 82. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Приказ Минтранса России от 23 июля 2015 г. № 227. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

А. А. Фролов. Административная ответственность за нарушения...



Сравнение данных положений говорит о том, что, во-первых, досмотр в целях ТБ отличается по своему содержанию от досмотра в целях АБ лишь более подробной регламентацией; во-вторых, досмотр в целях ТБ касается более широкого круга лиц, включая работников, на законных основаниях проходящих в зону ТБ, а не только пассажиров и членов экипажей воздушных судов. Вместе с тем до введения досмотров в целях ТБ (до принятия Федерального закона № 16-ФЗ) предполетный досмотр полностью охватывал и те задачи, которые решаются в настоящее время досмотром в целях ТБ. Поэтому, без сомнения, в проекте нового КоАП РФ положения об ответственности за нарушение обязательных требований АТБ должны быть упорядочены.

Этот вывод подтверждается и явно неверным толкованием судьями положений КоАП РФ и Федерального закона № 16-ФЗ. Так, в решении арбитражного суда Иркутской области от 13 ноября 2018 г. по делу № А19-18585/2018 перечисляются факты нарушения лицом, в отношении которого рассматривалось дело об административном правонарушении, Требований по обеспечению ТБ: не назначено лицо, ответственное за обеспечение ТБ, не обеспечено проведение оценки уязвимости транспортных средств, не проверены силы обеспечения ТБ, не проведена их подготовка и аттестация, не организован пропускной режим, не обеспечено проведение досмотров в соответствии с правилами проведения и др. Все эти нарушения в совокупности квалифицированы как административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ.

В другом деле, рассмотренном тем же арбитражным судом (от 12 декабря 2018 г. № А19-20265/2018), юридическому лицу вменялось в вину то, что оно: допустило к работе на должностях, непосредственно связанных с обеспечением ТБ, неаттестованных лиц, не внесло изменения в план обеспечения ТБ, не обеспечило проведение дополнительной оценки уязвимости категоризованных транспортных средств. Данные нарушения в совокупности были квалифицированы как административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ.

Решением арбитражного суда Хабаровского края от 3 октября 2018 г. по делу № А73-12148/2018 также подтверждена правильность квалификации в соответствии с ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ деяния, выразившегося в нарушении правил проведения аттестации работников подразделений ТБ.

В рассмотренных делах есть признаки объективной стороны правонарушений, предусмотренных как ст. 11.15.1, так и ст. 11.15.2 КоАП РФ.

Еще одна проблема возникает в связи с тем, что Федеральный закон № 16-ФЗ требует проведения не только досмотров, но также наблюдения и собеседования в целях обеспечения ТБ. Однако в ч. 1 ст. 11.15.2 КоАП РФ в перечне правил и порядков указаны лишь правила проведения досмотров, но не упомянуты наблюдение и собеседование. При этом в данной части дана ссылка на правила проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра, т. е. дана ссылка на документ, хотя и без уточнения. Данный документ – правила, утвержденные приказом

Минтранса России от 23 июля 2015 г. № 227, регламентируют в том числе порядок проведения собеседования в целях обеспечения ТБ.

В результате этого возникает правовая неопределенность в отношении того, как надлежит квалифицировать непроведение или нарушение порядка проведения собеседования или наблюдения. Суды иногда трактуют такие нарушения по ст. 11.15.1 КоАП РФ<sup>14</sup>.

Необходимо отметить еще два обстоятельства, связанных с объективной стороной административных правонарушений в области обеспечения ТБ.

Во-первых, действующий КоАП РФ не устанавливает административной ответственности за нарушение Правил аккредитации юридических лиц для проведения проверки в целях принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения ТБ, а также для обработки персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением ТБ, или осуществляющих такую работу<sup>15</sup>. Проект нового КоАП РФ этот пробел устраняет.

Во-вторых, ч. 3 ст. 20.20 проекта нового КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение порядка доступа к данным с технических средств обеспечения ТБ объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств и передачи таких данных подразделениям уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

### Субъект административного правонарушения

Во всех частях ст. 11.15.1 и 11.15.2 КоАП РФ, равно как и ст. 20.19 и 20.20 проекта нового КоАП РФ в качестве субъектов административных правонарушений указаны граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица. Некоторые отличия выявлены в ст. 11.3.1 КоАП РФ и в ст. 20.3 проекта нового КоАП РФ. Так, субъектами правонарушений, предусмотренных ч. 1–3 ст. 11.3.1 КоАП РФ, могут быть только должностные лица и юридические лица, следовательно, индивидуальные предприниматели несут ответственность как должностные лица. В соответствующих им ч. 1–3 ст. 20.3 проекта нового КоАП РФ индивидуальные предприниматели названы, но для них устанавливаются такие же наказания, как и для должностных лиц. В то же время ч. 4 ст. 11.3.1 КоАП РФ и ч. 4 ст. 20.3 проекта нового КоАП РФ устанавливают ответственность граждан и должностных лиц.

При этом некоторые конкретные составы административных правонарушений в области обеспечения ТБ по своему характеру должны иметь более узкий субъектный состав. Наиболее показательный пример – ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ (ч. 1 ст. 20.19 проекта нового КоАП РФ), устанавливающая ответственность за неисполнение требований по обеспечению ТБ и

<sup>14</sup> Постановление судьи Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга от 28 мая 2018 г. по делу № 5-131/19.

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 725 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 32. Ст. 4498.

за неисполнение требований по соблюдению ТБ. Учитывая, что эти составы определены ссылочными нормами, можно утверждать, что неисполнение требований по соблюдению ТБ может быть допущено только гражданином<sup>16</sup>, тогда как неисполнение требований по ТБ – должностным лицом, индивидуальным предпринимателем либо юридическим лицом<sup>17</sup>.

Вызывает сомнения необходимость установления административной ответственности граждан за правонарушения, предусмотренные ст. 11.15.2 КоАП РФ (ст. 20.2 проекта нового КоАП РФ). Правила аккредитации устанавливают требования к определенным субъектам<sup>18</sup>, прямо указанным в Федеральном законе № 16-ФЗ. В частности, аккредитация юридических лиц в качестве подразделений ТБ на воздушном транспорте проводится Росавиацией, а аккредитация юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств – компетентными органами в области ТБ.

В данном случае правила аккредитации устанавливают обязательные требования для органов аккредитации, но не для аккредитуемых лиц. Поэтому если правила аккредитации могут быть нарушены, то эти нарушения будут совершены должностными лицами федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, аккредитация является разрешительной процедурой, по своей природе отличной от контрольно-надзорной деятельности, поэтому несоответствие объекта аккредитации установленным требованиям приводит к специфическим последствиям. Правила аккредитации сами по себе содержат специфические «санкции», применяемые в отношении объектов аккредитации, – отказ в выдаче свидетельства об аккредитации и аннулирование свидетельства об аккредитации.

### Субъективная сторона административного правонарушения

В отличие от действующего в проекте нового КоАП РФ в части установления ответственности за нарушения в области обеспечения ТАБ за-

<sup>16</sup> Требования по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, по видам транспорта : утв. постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2014 г. № 1208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 47. Ст. 6565.

<sup>17</sup> Требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта : утв. постановлением Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 886 // Там же. 2018. № 32 (ч. 2). Ст. 5345.

<sup>18</sup> Об утверждении Правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств : постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 289 // Там же. 2009. № 14. Ст. 1672 ; Об утверждении Порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требований к ним : приказ Минтранса России от 1 апреля 2015 г. № 145. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

конодатель избегает указания в конструкциях административных правонарушений формы вины. То есть форма вины в каждом конкретном случае должна быть установлена субъектом административной юрисдикции в силу предписаний ст. 4.1 и 26.1 КоАП РФ.

Вместе с тем проблема определения формы вины применительно к юридическому лицу в ходе применения ст. 11.15.1 и 11.15.2 КоАП РФ возникает. Причем интересно, что в упоминавшемся выше постановлении № 17-П Конституционный Суд РФ принципиально изменил свою правовую позицию в отношении вины юридического лица, которую он неоднократно формулировал ранее. Так, в постановлении от 25 февраля 2014 г. № 4-П Конституционный Суд РФ отметил, что «составообразующего значения для квалификации совершенного юридическим лицом административного правонарушения» обстоятельства, характеризующие ту или иную форму вины, не имеют<sup>19</sup>.

Однако в постановлении № 17-П Конституционный Суд РФ неожиданно указал, что умышленный характер совершенного юридическим лицом деяния может быть установлен исходя из характера действий (бездействия) его должностных лиц (работников). Данная позиция расходится с доктриной административной ответственности и сближается с налоговым законодательством. При этом нельзя не отметить, что идея об установлении вины, не только формы вины, а в целом вины юридического лица в совершении административного правонарушения на основании доказанности вины его должностных лиц (работников) неоднократно высказывалась в литературе<sup>20</sup>.

Таким образом, можно утверждать, что положения КоАП РФ об ответственности за правонарушения в области обеспечения АТБ развиваются, уточняются и конкретизируются. Отдельные дефекты устраняются.

Вместе с тем законодатель не согласует изменения КоАП РФ с политикой обеспечения АТБ, сформулированной в Федеральной системе обеспечения авиационной безопасности (Национальной программе авиационной безопасности), вследствие чего возникает конкуренция норм, устанавливающих ответственность за правонарушения в области обеспечения АБ и ТБ.

Наличие общего объекта административных правонарушений в области обеспечения АТБ дает основания для выделения их в самостоятельную главу Особенной части КоАП РФ.

Одним из существенных дефектов положений об административной ответственности в области обеспечения АТБ является установление ответственности за нарушение административных разрешительных по

<sup>19</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 10. Ст. 1087.

<sup>20</sup> См.: *Росинский Б. В.* Почему в Российской Федерации утвердился институт административной ответственности юридических лиц и пришло ли время его ликвидировать? // *Административное право и процесс.* 2018. № 1. С. 5–13 ; *Сорокин В. Д.* Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Юридическая мысль.* 2002. № 4 (10). С. 26–27 ; и др.

своей природе процедур аккредитации, которые устанавливают обязанности федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, но не предусматривают обязанностей субъектов обеспечения АТБ, что исключает возможность нарушения установленных порядков аккредитации аккредитуемыми лицами.

*Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя*

*Фролов А. А., адъюнкт кафедры административного права  
E-mail: coooshit@mail.ru*

*Moscow University of the Russian Ministry of Internal Affairs named after V. Y. Kikot*

*Frolov A. A., Post-graduate Student of the Administrative Law Department  
E-mail: coooshit@mail.ru*