

Соблюдение муниципальными субъектами требований транспортной безопасности: мониторинг правоприменения (Ч. 1)

Васильева Анна Федотовна,

доцент кафедры конституционного права

Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук

a.vasilyeva@spbu.ru

Гриценко Елена Владимировна,

профессор кафедры конституционного права

Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук

e.gritsenko@spbu.ru

Органы местного самоуправления и создаваемые ими предприятия и учреждения как субъекты транспортной инфраструктуры должны выполнять обязательные требования в области транспортной безопасности. Выполнение данных требований обеспечивается специальным (ведомственным) государственным контролем (надзором), прокурорским надзором и судебным контролем. Проведенный за период 2019–2021 гг. мониторинг судебной практики позволил выявить ряд проблем: исполнение требований транспортной безопасности нередко требует существенных расходов, что может являться препятствием для их соблюдения; дела о возложении обязанности по соблюдению обязательных требований рассматриваются как в гражданском, так и в административном судопроизводстве; суды при определении сроков исполнения обязательных требований обладают усмотрением, реализация которого не всегда сдерживается критериями разумности и обоснованности устанавливаемых сроков; законодательство о транспортной безопасности является достаточно сложным, что порождает у субъектов транспортной инфраструктуры трудности в правильном определении содержания правил поведения.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, муниципальные предприятия и учреждения, субъект транспортной инфраструктуры, транспортная безопасность, транспортный надзор, категорирование объектов транспортной инфраструктуры, оценка уязвимости, план обеспечения транспортной безопасности.

ВВЕДЕНИЕ

Нормативное регулирование деятельности, связанной с обеспечением транспортной безопасности, осуществляется Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее — Закон № 16-ФЗ). Основной целью обеспечения транспортной безопасности является устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в этой сфере от актов незаконного вмешательства (п. 1 ст. 2 Закона № 16-ФЗ).

В соответствии с п. 9 ст. 1, ст. 4 Закона № 16-ФЗ органы местного самоуправления, как юридические лица, создаваемые ими муниципальные предприятия (МУП) и учреждения (МБУ, МКУ) являются субъектами транспортной инфраструктуры в случае, если они владеют объектом транспортной инфраструктуры. Соответственно, на них возлагается обязанность по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В отношении органов местного самоуправления, МБУ, МКУ, МУП как субъектов транспортной инфраструктуры осуществляется транспортный надзор, предметом которого является соблюдение этими субъектами обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации в области транспортной безопасности (ст. 11.1 Закона № 16-ФЗ).

Цель проведенного мониторинга правоприменения состояла в выявлении и анализе правоприменительных проблем, возникающих в результате осуществления надзора за соблюдением требований транспортной безопасности в отношении органов местного самоуправления

(должностных лиц), МБУ, МКУ, МУП как субъектов транспортной инфраструктуры. Всего было проанализировано 101 судебное дело¹. Проанализированные дела были рассмотрены судами в следующих субъектах Российской Федерации: Краснодарский край (3 дела), г. Санкт-Петербург (2 дела), Архангельская область (3 дела), Свердловская область (12 дел), Республика Башкортостан (5 дел), Хабаровский край (8 дел), Липецкая область (2 дела), Республика Карелия (3 дела), Оренбургская область (4 дела), Республика Коми (4 дела), Ульяновская область (2 дела), Еврейская автономная область (3 дела), Забайкальский край (1 дело), Пермский край (4 дела), Кировская область (3 дела), Республика Татарстан (2 дела), Республика Саха (Якутия) (2 дела), Новосибирская область (1 дело), Красноярский край (1 дело), Вологодская область (5 дел), Саратовская область (4 дела).

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Все судебные дела, отобранные для настоящего мониторинга, могут быть разделены на три группы:

1) дела о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления (должностных лиц) с

¹ Мониторинг осуществлен в рамках проекта «Мониторинг правоприменения», реализуемого СПбГУ совместно с Минюстом РФ: <https://pravorim.spbu.ru>. Сбор, первичный анализ и систематизацию судебной практики под научным руководством профессора кафедры конституционного права Е. В. Гриценко и доцента той же кафедры А. Ф. Васильевой осуществляли студенты четвертой группы четвертого курса (бакалавриат, 2021/2022 учебный год) в рамках учебной дисциплины «Муниципальное право России», координатор работы группы Губин Н. Н.

возложением обязанности по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры;

2) дела о признании недействительными предписаний контрольного (надзорного) органа в области обеспечения транспортной безопасности;

3) дела, связанные с привлечением органов местного самоуправления (должностных лиц) к административной ответственности за нарушение законодательства в области транспортной безопасности.

В настоящей статье (ч. 1) представлен анализ первых двух категорий дел. Результаты мониторинга по проблемам привлечения органов местного самоуправления к административной ответственности за нарушение требований транспортной безопасности будут представлены в отдельной статье (ч. 2).

1. Дела о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления (должностных лиц) с возложением обязанности по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры

Примечательно, что в основном нарушения были выявлены не в результате федерального государственного надзора за транспортной безопасностью, осуществляемого уполномоченными федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами, а в результате проверок прокуратурой исполнения требований законодательства о транспортной безопасности. Одновременное существование в российской правовой системе для одной и той же сферы общественных отношений ведомственного государственного контроля (надзора) и прокурорского надзора в свое время явилось предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, отраженной в п. 3 мотивировочной части Постановления от 17 февраля 2015 г. № 2-П, осуществляемая прокуратурой Российской Федерации функция надзора за исполнением законов является *самостоятельной (обособленной) формой реализации контрольной функции государства*, имеющей *вневедомственный и межотраслевой* характер, распространяется и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует специальный (ведомственный) государственный контроль (надзор). При этом согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ координирующее положение прокуратуры по отношению к другим государственным органам, осуществляющим функции государственного контроля (надзора), обуславливает наличие *специального правового регулирования порядка реализации надзорных функций прокуратуры*, на которые не могут быть автоматически распространены общие подходы к организации и проведению специального (ведомственного) государственного контроля (надзора). Таким образом, прокуратура в выявленных делах осуществляла прокурорский надзор за соблюдением требований транспортной безопасности по правилам Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

В результате прокурорского надзора за соблюдением органами местного самоуправления требований транспортной безопасности были выявлены три вида нарушений (в форме бездействия), которые взаимосвязаны и могут выявляться одновременно: 1) непроведение категорирования объектов транспортной инфраструктуры в соответствии с Правилами категорирования и установления количества категорий объектов транспортной

инфраструктуры, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 3 октября 2020 г. № 1595 (Правила категорирования)²; 2) неосуществление оценки уязвимости объекта транспортной инфраструктуры в соответствии со ст. 5 Закона № 16-ФЗ и Порядком проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утвержденным приказом Минтранса РФ от 12 апреля 2010 г. № 87³ (отсутствие оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры было установлено в четырех делах)⁴; 3) отсутствие плана обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, на основе которого осуществляется защита объектов от актов незаконного вмешательства⁵. Выявленные нарушения послужили основанием для обращения прокурора в суд. Обращению прокурора в суд, как правило, предшествует вынесение в адрес субъекта транспортной инфраструктуры представления об устранении выявленных нарушений.

Следует отметить, что одинаковые с точки зрения правовой природы требования о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления по несоблюдению требований транспортной безопасности рассматривались в разных видах судопроизводства: в одних случаях по правилам административного судопроизводства (в приведенном деле суд лишь однажды ссылался на ст. 180 КАС РФ)⁶, в других случаях — по правилам гражданского судопроизводства (в приведенном деле суд в обоснование полномочий прокурора на предъявление иска ссылался на ч. 1 ст. 45 ГПК РФ)⁷. В обоих случаях при определении вида судопроизводства, в котором подлежит рассмотрению требование прокурора о возложении на органы местного самоуправления обязанности исполнения норм публичного права о выполнении требований транспортной безопасности, судами не была проделана важная работа по установлению характера спорного правоотношения, предопределяющая выбор вида судопроизводства. В то же время отношения, связанные с соблюдением требований транспортной безопасности, как и по осуществлению прокурорского надзора за соблюдением публично-правовых требований транспортной безопасности, носят публично-правовой характер. Следовательно, споры, вытекающие из данных

² Решение Балецкого городского суда Забайкальского края от 25 июня 2019 г. по делу № 2А-214/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/AZ3bt01fVz1/>.

³ Порядок утратил силу с 1 марта 2022 г. С 1 марта 2022 г. действует приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 1 ноября 2021 г. № 370 «О Порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Решение Балецкого городского суда Забайкальского края от 25 июня 2019 г. по делу № 2А-214/2019; решения Ленинского районного суда Еврейской автономной области от 5 сентября 2019 г. по делу № 2-120/2019, от 15 мая 2020 г. по делу № 2-177/2020, от 19 мая 2020 г. по делу № 2-176/2020. URL: <https://sudact.ru/>.

⁵ Решение Островского районного суда (Костромская область) от 22 февраля 2019 г. № 2-434/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/w3BLJ0v9uSgP/>.

⁶ Решение Балецкого городского суда Забайкальского края от 25 июня 2019 г. № 2А-214/2019.

⁷ Решения Ленинского районного суда Еврейской автономной области от 5 сентября 2019 г. № 2-120/2019, от 15 мая 2020 г. № 2-177/2020, от 19 мая 2020 г. № 2-176/2020; решение Островского районного суда (Костромская область) от 22 февраля 2019 г. № 2-434/2018.

правоотношений, подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Удовлетворяя требования прокурора о возложении обязанности устранить нарушения законодательства о транспортной безопасности, суд определяет *срок для исполнения обязанности*. Так, например, в Балейском деле суд установил срок для исполнения обязанности — один год с момента вступления решения суда в законную силу. При установлении срока выполнения обязанности в данном деле суд указал, что «принимает во внимание объемы финансирования органов местного самоуправления, временные затраты по проведению указанных выше мероприятий»⁸. В другом деле суд для обоснования разумного и достаточного срока исполнения обязанности ссылается на необходимость учета положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁹. При этом в приведенных судебных актах отсутствует анализ выбранных судом критериев для определения срока исполнения обязанности с точки зрения фактических обстоятельств дела и действующего правового регулирования, предусматривающего требования транспортной безопасности и сроки их исполнения. В других судебных делах суд устанавливает в резолютивной части решения срок исполнения обязанности, не приводя критериев, которыми он руководствуется при определении срока¹⁰. В таком случае реализация судебного усмотрения при установлении срока является «свободной». Представляется, что при определении срока исполнения обязанности субъектом транспортной инфраструктуры суд должен руководствоваться *принципом разумности*¹¹ и привести в мотивировочной части решения суда необходимое обоснование устанавливаемого срока с учетом конкретных обстоятельств дела.

2. Дела о признании недействительными предписаний контрольного (надзорного) органа в области обеспечения транспортной безопасности

В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 12 Закона № 16-ФЗ субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики обязаны выполнять предписания должностных лиц уполномоченных федеральных органов исполнительной власти об устранении нарушения требований по обеспечению транспортной безопасности. В случае если субъект транспортной инфраструктуры считает, что предписание не соответствует действующему законодательству и нарушает его права, он вправе оспорить предписание в судебном порядке как ненормативный (индивидуальный) правовой акт. Во всех выявленных в ходе мониторинга делах (пять дел¹²) заявителям было отказано

в удовлетворении требования о признании предписания недействительным. Анализ судебных актов позволил выявить следующие проблемные вопросы понимания нормативного регулирования транспортной безопасности со стороны муниципальных субъектов — владельцев объектов транспортной инфраструктуры:

1) Распределение обязанности по соблюдению требований транспортной безопасности между органами местного самоуправления и МУП. В каждом случае применительно к МУП суды уделяют особое внимание установлению в отношении МУП статуса субъекта транспортной инфраструктуры, из чего следует, что именно МУП, а не орган местного самоуправления, является лицом, на котором лежит обязанность по соблюдению требований транспортной безопасности. Внимание к данному вопросу обусловлено тем, что МУП владеют ОТИ (автомобильные дороги, мосты и т.д.) на праве хозяйственного ведения. В каждом случае суды признают МУП, владеющие объектом транспортной инфраструктуры на праве хозяйственного ведения, субъектами транспортной инфраструктуры на основании п. 9 ст. 1 Закона № 16-ФЗ, обязанными выполнять требования нормативных правовых актов в области транспортной безопасности (например, проводить оценку уязвимости объекта транспортной инфраструктуры — автомобильных дорог, находящихся в хозяйственном ведении МУП)¹³.

2) Отсутствие финансов для исполнения предписания. Исполнение отдельных требований в области транспортной безопасности связано с существенными финансовыми расходами субъектов транспортной инфраструктуры. В судебных делах МУП ставят вопрос о соответствии таких предписаний требованию исполнимости. Суды, рассматривая данные доводы МУП, не применяют принцип соразмерности при оценке предписаний, вынесенных в отношении МУП и возлагающих на МУП выполнение обязанностей, связанных со значительными финансовыми затратами. Кроме того, особенность МУП как субъектов транспортной инфраструктуры состоит в том, что финансирование МУП осуществляется за счет средств местного бюджета на основании договора субподряда, в котором определяются объем работ и размер финансирования. А это может повлечь за собой коллизию между обязанностью соблюдать требования транспортной безопасности и обязанностью выполнять требования бюджетного законодательства. «Типовой» подход, отраженный в судебных актах, состоит в том, что «отсутствие у предприятия финансовых средств не является основанием для неисполнения субъектом транспортной инфраструктуры обязательных требований»¹⁴.

⁸ Решение Балейского городского суда Забайкальского края от 25 июня 2019 г. № 2А-214/2019.

⁹ Решение Островского районного суда (Костромская область) от 22 февраля 2019 г. № 2-434/2018.

¹⁰ Решения Ленинского районного суда Еврейской автономной области от 5 сентября 2019 г. № 2-120/2019, от 15 мая 2020 г. № 2-177/2020, от 19 мая 2020 г. № 2-176/2020.

¹¹ Так, п. 1 ч. 2 ст. 90 Закона о контроле № 248-ФЗ обязывает контрольный (надзорный) орган определить в предписании об устранении выявленных нарушений разумный срок их устранения и (или) проведения мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

¹² Решения Арбитражного суда Свердловской области от 15 июля 2020 г. № А60-17552/2020, от 18 октября 2019 г. № А60-34955/2019; решения Арбитражного суда Хабаровского края от 15 февраля 2019 г. № А73-6905/2018, от 15 апреля 2019 г. № А73-16082/2018, от 16 янва-

ря 2019 г. № А73-16081/2018, от 30 января 2019 г. № А73-16082/2018. Законность предписаний проверяется как в рамках прямого, так и косвенного судебного контроля (в рамках производства по делу об административном правонарушении по ч. 10 ст. 19.5 КоАП РФ — неисполнение предписания). См., напр.: решение Арбитражного суда Свердловской области от 28 августа 2019 г. № А60-31207/2019.

¹³ См., напр.: решение Арбитражного суда Хабаровского края от 15 апреля 2019 г. № А73-16082/2018 (оставлено без изменения постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда от 15.04.2019).

¹⁴ Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 15 апреля 2019 г. № А73-16082/2018 (оставлено без изменения постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда от 15.04.2019); решение Арбитражного суда Хабаровского края от 16 января 2019 г. № А73-16081/2018.

3) Проблемы толкования правовых понятий в сфере регулирования транспортной безопасности.

В судебной практике выявилась проблема, связанная с толкованием и определением механизма реализации обязанности субъекта транспортной инфраструктуры по назначению лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности транспортных средств. МУП назначило одно лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности транспортных средств, полагая, что «Требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2016 г. № 924 (далее — Требования по обеспечению транспортной безопасности № 924), не предусматривают назначение лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности, из числа водителей каждого транспортного средства, так как под персоналом транспортного средства понимается любой работник службы эксплуатации автопредприятия или депо, в том числе не связанный с постоянным присутствием на транспортном средстве». Суд признал такое толкование неверным, соответственно, обязанность неисполненной, поскольку под «персоналом» транспортного средства законодатель понимает только лицо, непосредственно связанное с управлением конкретным транспортным средством, либо иное лицо, сопровождающее (обслуживающее) транспортное средство в пути. Иное толкование подп. 2 п. 7 Требований по обеспечению транспортной безопасности № 924 означает неполную реализацию мер по защите транспортных средств от актов незаконного вмешательства и не согласуется с принципами противодействия терроризму, поскольку создает такие условия, при которых может быть затруднена минимизация и ликвидация последствий проявления терроризма, так как непосредственное отсутствие ответственных за обеспечение транспортной безопасности на каждом транспортном средстве означает отсутствие подготовленного и квалифицированного сотрудника, обладающего необходимым объемом знаний и умений, для принятия надлежащих мер по реагированию на подготовку к совершению или к непосредственному совершению актов незаконного вмешательства¹⁵. В другом случае МУП неверно определило объем обязанности по разработке и утверждению организационно-распорядительного документа — положения (инструкции) о пропускном режиме на транспортном средстве, включающего порядок передачи данных: МУП полагало, что у него отсутствует обязанность по согласованию документа с органами МВД РФ, ФСБ РФ, Ространснадзором. Суд, однако, пришел к выводу, что такая обязанность МУП вытекает из подп. 9 п. 6 Требований по обеспечению транспортной безопасности № 924¹⁶.

¹⁵ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 15 июля 2020 г. № А60-17552/2020.

¹⁶ Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 15 февраля 2019 г. № А73-6905/2018 (оставлено без изменения постановлением АС Дальневосточного округа от 15.02.2019). В обоснование своего вывода суд привел аргумент о согласованности позиции суда со сложившейся судебной практикой, а именно Постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2017 г. № А45-26001/2017.

ВЫВОДЫ

1. Нарушения в области транспортной безопасности, как правило, были выявлены не в результате федерального государственного надзора за транспортной безопасностью, осуществляемого уполномоченными федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами, а в результате проверок прокуратурой исполнения требований законодательства о транспортной безопасности. Следует обратить внимание на выявленное соотношение ведомственного (отраслевого) и прокурорского надзоров.

2. Выявленные нарушения послужили основанием для обращения прокурора в суд в защиту неопределенного круга лиц, которому предшествовало вынесение в адрес субъекта транспортной инфраструктуры представления об устранении выявленных нарушений. Анализ практики позволил выявить ситуацию, когда одинаковые по правовой природе требования о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления по несоблюдению требований транспортной безопасности рассматриваются в разных видах судопроизводства (в административном либо гражданском судопроизводстве) при отсутствии в судебном акте обоснования выбора вида судопроизводства. Следует отметить, что в каждом случае речь идет об обязанности исполнения норм публичного права — требований транспортной безопасности, а отношения, связанные с соблюдением требований транспортной безопасности, носят публично-правовой характер. В таком случае споры, вытекающие из данных правоотношений, подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

3. Удовлетворяя требования прокурора о возложении обязанности устранить нарушения законодательства о транспортной безопасности, суд определяет срок для исполнения обязанности. При определении срока исполнения обязанности суд обладает усмотрением, однако такое усмотрение не должно быть произвольным, в каждом случае установленный срок должен быть разумным и обоснованным. Вместе с тем проведенный анализ позволяет констатировать отсутствие выработанного подхода по использованию критериев для установления срока исполнения обязанности. Так, при установлении срока исполнения обязанности необходимо учитывать и требования «смежного» законодательства — бюджетного, законодательства о закупках.

4. С учетом того, что для предоставления транспортных услуг орган местного самоуправления создает МУП, существенным становится вопрос о распределении ответственности за несоблюдение требований транспортной безопасности между органом местного самоуправления и МУП. В соответствии с правоприменительной практикой обязанным субъектом (субъектом транспортной инфраструктуры) является МУП, за которым на праве хозяйственного ведения закреплен объект транспортной инфраструктуры (автомобильные дороги, мосты и т.д.).

5. Исполнение отдельных требований в области транспортной безопасности связано с существенными финансовыми расходами субъектов транспортной инфраструктуры. Однако при возложении обязанности по соблюдению данных требований в конкретном деле суды не применяют принцип соразмерности, ограничиваясь констатацией обязанности исполнения требований транспортной безопасности.