



**МОСКОВСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В.ЛОМОНОСОВА  
(МГУ)**


**Юридический факультет**

Ленинские горы, д. 1, Москва, ГСП-1, 119991  
Тел.: (495) 939-29-03, факс: (495) 939-29-03

*26.04.16 № 804-16/115-03*  
На № \_\_\_\_\_

**«Утверждаю»**

**Заместитель декана  
по научной работе  
Юридического факультета  
МГУ имени М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук, профессор**

  
**Н.В. Козлова**

**ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по вопросам толкования законодательства Российской Федерации**

г. Москва

26 апреля 2016 года

Настоящее заключение подготовлено в связи с обращением на юридический факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова адвоката М.В. Колпакова

**Исходные данные:**

**1. Оговорки о пределах применения настоящего Заключения**

1.1. В своей фактической части настоящее Заключение является верным настолько, насколько верны фактические обстоятельства, сообщенные Исполнителю Заказчиком, а также сведения о таковых, содержащиеся в изученных исполнителем документах, представленных Заказчиком.

1.2. Перечисленные документы были присланы Заказчиком в виде сканированных копий на адрес электронной почты Исполнителя.

1.4. Тексты всех нормативно-правовых актов и актов судебной практики процитированы (если не указано иного) по базе данных «Консультант Плюс»; все выделения (в том числе в цитатах из нормативно-правовых актов и актов судебной практики), а также пояснительные и модифицирующие вставки сделаны Исполнителем.

#### **Поставленные вопросы:**

Вопрос 1. Предусматривало ли российское законодательство, действовавшее до 24 января 2011 года, обязанности аэропорта по досмотру на входах вообще и 100-процентному досмотру на входах, в частности?

Вопрос 2. Является ли досмотр на входах в аэровокзал услугой?

#### **Ответ на вопрос 1:**

1) Предусматривало ли российское законодательство, действовавшее до 24 января 2011 года, обязанности аэропорта по досмотру на входах вообще и 100-процентному досмотру на входах, в частности?

*1.1. Российское законодательство о досмотре в аэропорту (городском аэровокзале) либо на воздушном судне, действовавшее до 24 января 2011 г.*

Действовавший на территории Российской Федерации до 1997 года Воздушный кодекс СССР<sup>1</sup> (далее – ВК СССР) устанавливал и саму возможность осуществления досмотра в аэропорту (городском аэровокзале) либо на воздушном судне, и определял, что правила производства досмотра и перечень лиц, имеющих право производить досмотр, устанавливаются Советом Министров СССР. Согласно статье 91 ВК СССР, в целях обеспечения безопасности полетов, охраны жизни и здоровья пассажиров и членов экипажей гражданских воздушных судов органам гражданской авиации, милиции, таможенным учреждениям и пограничным войскам предоставляется право производить досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов, как на внутренних, так и на международных линиях. Досмотр производится в

<sup>1</sup> Утвержден Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 мая 1983 г. № 9275-Х.

аэропорту (городском аэровокзале) либо на воздушном судне. Правила производства досмотра и перечень лиц, имеющих право производить досмотр, устанавливаются Советом Министров СССР.

После принятия и введения в действие Воздушного кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – ВК РФ) в части 2 статьи 85 ВК РФ был предусмотрен **предполетный досмотр** пассажиров, багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, который проводился в аэропорту или на воздушном судне уполномоченными лицами служб авиационной безопасности. К участию в предполетном досмотре могли также привлекаться сотрудники органов внутренних дел на транспорте. При этом проведение предполетного досмотра не исключало возможность проведения досмотра при осуществлении оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и иной деятельности уполномоченными на то лицами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом от 21 марта 2005 г. № 20-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер авиационной безопасности на воздушном транспорте»<sup>3</sup> в статью 85 ВК РФ были внесены изменения, и она была изложена в новой редакции. Согласно статье 85 ВК РФ в редакции Федерального закона от 21 марта 2005 г. № 20-ФЗ, предусматриваются два вида досмотра: предполётный и послеполётный. Досмотру подлежат пассажиры, багаж, в том числе вещи, находящиеся при пассажирах, члены экипажей, лица из числа авиационного персонала гражданской авиации, бортовые запасы воздушного судна, грузы и почта. Досмотр проводится в аэропорту или на воздушном судне уполномоченными лицами служб авиационной безопасности с участием сотрудников органов внутренних дел. При этом в отношении послеполётного

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383 (с последующими изменениями и дополнениями). Введен в действие с 1 апреля 1997 г.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1078.

досмотра в частях 1 и 2 статьи 85 ВК РФ сделана ссылка на то, что он проводится в соответствии с Федеральным законом 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>4</sup>.

К специальным актам, определяющим правовую основу безопасности в области гражданской авиации, необходимо отнести Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 897 «О Федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства»<sup>5</sup>. Согласно пункту 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 897, авиационная безопасность обеспечивается комплексом мер, предусматривающих создание и функционирование служб авиационной безопасности, охрану аэропортов, воздушных судов и объектов гражданской авиации, **досмотр членов экипажей, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов, предотвращение и пресечение попыток захвата и угона воздушных судов.** В соответствии с требованиями норм, правил и процедур по авиационной безопасности, в том числе содержащихся в Положении о Федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 897, был издан Приказ Минтранса России от 21 ноября 1995 г. № 102<sup>6</sup>, которым было утверждено Руководство по производству досмотра пассажиров, членов экипажей гражданских воздушных судов, обслуживающего персонала, ручной клади, багажа, грузов, почты и бортовых запасов (далее – Руководство). Согласно пункту 1.6 Руководства, **досмотр пассажиров, их ручной клади и багажа производится после регистрации билетов, а в аэропортах, обслуживающих международные рейсы, – после прохождения пассажирами таможенного и пограничного контроля.** Следовательно, речь шла только о предполётном досмотре.

<sup>4</sup> В настоящее время действует в редакции Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 248-ФЗ и с изменениями, внесенными Федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900 (с последующими изменениями и дополнениями). Применительно к 2005 году это был Закон «О милиции».

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1795 (с последующими изменениями и дополнениями).

<sup>6</sup> «Российские вести» от 8 февраля 1996 г. № 25.

Приказом Минтранса России от 28 ноября 2005 г. № 142 были утверждены Федеральные авиационные правила «Требования авиационной безопасности к аэропортам» (ФАП-142), пункт 70 которых предусматривал, что в целях предупреждения террористических акций на объектах аэропортов, в том числе на привокзальной площади и прилегающих к ней территориях, на входах в аэровокзал и в зданиях аэровокзалов, а также в зонах контроля пассажиров и пунктах досмотра, проводятся согласованные с органами внутренних дел мероприятия по предупреждению и пресечению преступлений, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. При этом впервые появилось упоминание о мероприятиях, проводимых на входах в аэровокзал, однако содержание этих мероприятий не было конкретизировано и определялось с помощью отсылки к действиям, согласованным с органами внутренних дел в каждом конкретном случае. В пункте 72 этих же Правил говорилось о том, что на входах в аэровокзал пункты досмотра пассажиров, ручной клади и багажа оснащаются рентгенотелевизионными интроскопами, стационарными и ручными металлоискателями. Данное предписание не содержало указание на стопроцентный досмотр всех посетителей аэровокзалов, и не случайно, ибо такое установление отсутствовало в федеральных законах.

В 2007 году был также принят специальный закон, посвященный транспортной безопасности: Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»<sup>7</sup>. Однако названный закон вообще не упоминал о досмотре, отсылая к необходимости принятия требований по обеспечению транспортной безопасности (статья 8). Только в соответствии с Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности»<sup>8</sup> Закон «О транспортной безопасности» был дополнен статьей 12.2 «Досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837 (с последующими изменениями и дополнениями). Далее – Закон «О транспортной безопасности».

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 566.

в целях обеспечения транспортной безопасности», которая вступила в действие с 4 февраля 2014 года.

Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров были утверждены Приказом Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104<sup>9</sup> (далее – Правила). Одновременно с этим Приказом было отменено Руководство от 21 ноября 1995 г. № 102 по производству досмотра пассажиров. Согласно пункту 6 Правил, предполетный и послеполетный досмотры пассажиров и багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей воздушных судов, авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты, проводятся сотрудниками службы авиационной безопасности с участием сотрудников органа внутренних дел на транспорте, включая кинологов, прошедших соответствующую специальную подготовку и имеющих сертификат (свидетельство), со служебными собаками. В соответствии с пунктом 13 Правил предполетный досмотр проводится после регистрации пассажиров, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного контроля, а при выполнении международных полетов, кроме того, после осуществления пограничного, таможенного, иммиграционного и иного контроля.

Таким образом, российское законодательство, действовавшее до 24 января 2011 года, не предусматривало обязанности аэропорта по досмотру на входах вообще и 100-процентному досмотру на входах, в частности.

Действовавшее до 24 января 2011 года российское законодательство допускало осуществление досмотра в отношении членов экипажей, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов.

Досмотр пассажиров, их ручной клади и багажа производится после регистрации билетов, а в аэропортах, обслуживающих международные рейсы, – после прохождения пассажирами таможенного и пограничного

---

<sup>9</sup> «Российская газета» от 17 августа 2007 г. № 180.

контроля (предполетный и послеполетный досмотры). Для посетителей аэровокзала досмотр вообще не предусматривался.

Предполетный и послеполетный досмотры осуществлялись с 2007 года сотрудниками службы авиационной безопасности с участием сотрудников органа внутренних дел на транспорте, включая кинологов, прошедших соответствующую специальную подготовку и имеющих сертификат (свидетельство), со служебными собаками.

*1.2. Российское законодательство о досмотре в аэропорту (городском аэровокзале) либо на воздушном судне, действующее после 24 января 2011 г.*

Необходимо обратить внимание на то, что в уже упомянутой ранее статье 12.2 «Досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности» Закона «О транспортной безопасности» (в редакции Федерального законом от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ) лишь с 4 февраля 2014 года устанавливается, что: во-первых, в случаях, предусмотренных требованиями по обеспечению транспортной безопасности, проводятся досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, наблюдение и (или) собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности; во-вторых, право проводить досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, наблюдение и (или) собеседование предоставлено уполномоченным лицам из числа работников подразделений транспортной безопасности; в-третьих, предусмотренные пунктами 13 и 14 статьи 12.2 перечни оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности, впервые стали применяться с 8 апреля 2016 г.<sup>10</sup>

В соответствии со статьей 8 Закона «О транспортной безопасности» Приказом Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 40<sup>11</sup> были утверждены

<sup>10</sup> По истечении 10 дней с момента публикации Приказа Минтранса России от 23 июля 2015 г. № 227 «Об утверждении Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности» (зарегистрирован в Минюсте России 24 марта 2016 г. № 41529).

<sup>11</sup> «Российская газета» от 16 марта 2011 г. № 54.

Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта (далее – Требования), в которых впервые был предусмотрен досмотр физических лиц, багажа, ручной клади и личных вещей с целью обнаружения оружия, взрывчатых веществ или других устройств, распознавания и идентификации предметов и веществ, которые запрещены или ограничены для перемещения в зону свободного доступа (пункт 7.2).

Обязанность по проведению такого досмотра была возложена на подразделения транспортной безопасности, которые должны были быть созданы (привлечены) собственником (владельцем) объекта транспортной инфраструктуры. Из содержания пунктов 7.2, 7.3 Требований следует, что для объектов транспортной инфраструктуры первой категории при первом (обычном, повседневном) уровне безопасности применяется досмотр всех объектов досмотра, к которым относились и физические лица – посетители аэровокзалов (пункт 6.4 Требований).

Приказом Минтранса России от 26 января 2011 г. № 23 «Об объявлении уровня безопасности объектов аэропортовой инфраструктуры»<sup>12</sup> было предписано Федеральному агентству воздушного транспорта (Росавиации) объявить в аэропортах Московского аэроузла, международных аэропортах и аэропортах федерального значения Российской Федерации уровень безопасности № 2 объектов аэропортовой инфраструктуры, а также рекомендовать руководителям субъектов транспортной инфраструктуры ввести дополнительные меры безопасности в виде проведения досмотра граждан на входах в аэровокзалы. В свою очередь, Приказом Росавиации от 27 января 2011 г. № 23 «Об объявлении уровня безопасности объектов аэропортовой инфраструктуры»<sup>13</sup> был объявлен уровень безопасности № 2, и аэропортам федерального значения было

<sup>12</sup> СПС «Консультант Плюс. Законодательство».

<sup>13</sup> СПС «Консультант Плюс. Законодательство».



рекомендовано ввести дополнительные меры безопасности в виде проведения досмотра граждан на входах в аэровокзалы.

Таким образом, в Федеральном законе только с 4 февраля 2014 года устанавливается, что в случаях, предусмотренных требованиями по обеспечению транспортной безопасности, проводятся досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, наблюдение и (или) собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности, право проведения которого предоставлено уполномоченным лицам из числа работников подразделений транспортной безопасности.

Дополнительные меры безопасности в виде проведения досмотра граждан на входах в аэровокзалы начали применяться после трагического события, произошедшего в аэропорту Домодедово 24 января 2011 г.

**Ответ на вопрос 2:**

**2) Является ли досмотр на входах в аэровокзал услугой?**

**2.1. Правовая природа досмотра.**

В теории административного права общепринятым является представление о том, что досмотр представляет собой меру административного принуждения<sup>14</sup>, которая используется в целях обеспечения соблюдения и защиты тех административно-правовых и иных норм права, которые содержат общие правила поведения в сфере государственного управления<sup>15</sup>. В частности, для выполнения задач, возложенных на полицию Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», полиция наделена широкими полномочиями по применению этой меры административного принуждения. При этом досмотр всегда имеет административную природу, независимо от того, в чем подозревается лицо – в

<sup>14</sup> См., например: Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2001. С. 302; Корнев А.П. Указ. соч. С. 236, 237; Административная деятельность органов внутренних дел: Общая часть: Курс лекций / Под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб., 2004. С. 176; Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика: Монография / Под ред. В.П. Сальникова. СПб., 2004. С. 164.

<sup>15</sup> См.: Корнев А.П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. 2000. Ч. 1. С. 217.

совершении преступления или административного проступка, поскольку досмотр осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 27.7 КоАП РФ<sup>16</sup>.

К основным признакам, характеризующим досмотр как меру административного принуждения, в административном праве относят следующие<sup>17</sup>:

Во-первых, досмотр как мера административного принуждения является правовым средством административно-правовой деятельности по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, противодействию преступности<sup>18</sup>.

Во-вторых, административно-правовые нормы в большей степени определяют регулируемые отношения, субъектов этих отношений, а также их права и обязанности<sup>19</sup>.

В-третьих, досмотр как мера административного принуждения характеризуется множественностью субъектов, его применяющих. Так, помимо полиции в той или иной мере применять досмотр имеют право органы и должностные лица Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службы и др., реализующие «специальные исполнительные, контрольные или надзорные функции».

В-четвертых, досмотр, применяемый соответствующими органами, реализуется в порядке их административно-правовой и административно-процессуальной деятельности<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> См.: Бородин С.В. Концепция уголовно-правовой политики через призму системного подхода // Российская юстиция. 2014. № 3. С. 51 – 54.

<sup>17</sup> См.: Газизов Д.А. Досмотр как мера административного принуждения, применяемая полицией для противодействия правонарушениям в сфере оборота наркотических средств // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 50 - 54.

<sup>18</sup> Такой вывод вытекает, в частности, из анализа Федерального закона «О полиции», КоАП РФ, Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и других законодательных актов.

<sup>19</sup> Подробнее см.: Мягков А.В., Газизов Д.А. Применение милицией досмотра: теория и практика: Монография. Барнаул: Барнаульский ЮИ МВД России, 2006.

В-пятых, для досмотра как меры административного принуждения характерна внесудебная процессуальная форма применения, оперативность принятия решения. Применению мер административного принуждения, как правило, не предшествует предварительное издание каких-либо актов или получение санкции.

В-шестых, досмотру присуща многоплановость, выражающаяся в преследовании различных целей, в частности, личный досмотр пассажиров, ручной клади и багажа на воздушном транспорте применяется как административно-предупредительная мера в целях обеспечения безопасности пассажиров и членов экипажа воздушного судна<sup>21</sup>.

С конституционно-правовой точки зрения, досмотр в качестве меры административного принуждения всегда представляет собой ограничение неприкосновенности личности, неприкосновенности и тайны личной жизни, а также собственности (статьи 8, 22, 23, 24, 35 Конституции Российской Федерации) в публичных интересах<sup>22</sup>. В связи с этим досмотр как мера

---

<sup>20</sup> Важно иметь в виду, что зафиксированные в главе 27 КоАП РФ меры административного принуждения, применяемые в связи с административными правонарушениями, не являются административными наказаниями, в том числе личный досмотр и досмотр вещей (статья 27.7 КоАП РФ), другие меры обеспечения производства по делу об административных правонарушениях (см.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный). 7-е изд. / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. М.: Изд-во «Проспект», 2011 // Цит. по: СПС «Консультант Плюс. Законодательство»).

<sup>21</sup> В силу части 1 статьи 27.7 КоАП РФ личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения (См.: Определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 2392-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дьяченко Андрея Валентиновича на нарушение его конституционных прав статьей 27.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Консультант Плюс. Законодательство»).

<sup>22</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд. пересмотр. / Под ред. В.Д. Зорькина. – М.: «Норма», «Инфра-М», 2011; Газизов Д.А. Досмотр как мера административного принуждения, применяемая полицией для противодействия правонарушениям в сфере оборота наркотических средств // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 50-54; Хрешкова В.В. Правовой режим таможенных льгот // Публичные финансы и финансовое право: сборник научных трудов к 10-летию кафедры финансового права Высшей школы экономики / Р.Е. Артюхин, Ю.В. Гинзбург, Ю.В. Гинзбург и др.; под ред. А.Н. Козырина. М.: НИУ ВШЭ, 2012; Сенотрусова С.В. Таможенный контроль: учебное пособие. М.: Магистр, Инфра-М, 2013; и др.

административного (государственного) принуждения, ограничивающая конституционные права и свободы граждан России, может применяться только по основаниям и в порядке, установленными федеральным законом.

Это прямо вытекает из пункта 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которому права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Применительно к гражданско-правовым (частноправовым) отношениям аналогичный принцип зафиксирован в части 2 пункта 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), где указывается, что гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, досмотр представляет собой меру административного принуждения, которая всегда имеет исключительно административную природу, независимо от того, подозревается ли лицо в совершении преступления или административного проступка, применяется исключительно органами, уполномоченными на то федеральными законами, и реализуется исключительно в порядке их административно-правовой (материальной) и административно-процессуальной деятельности. Личный досмотр пассажиров, ручной клади и багажа на воздушном транспорте применяется как административно-предупредительная мера в целях обеспечения безопасности пассажиров и членов экипажа воздушного судна.

С конституционно-правовой точки зрения, досмотр в качестве меры административного принуждения всегда представляет собой ограничение неприкосновенности личности, неприкосновенности и тайны личной жизни, а также собственности (статьи 8, 22, 23, 24, 35 Конституции Российской

Федерации) в публичных интересах, поэтому как мера административного (государственного) принуждения, ограничивающая конституционные права и свободы граждан России, он может применяться только по основаниям и в порядке, установленными федеральным законом.

## *2.2. Правовая природа услуги.*

Обязательства по оказанию услуг охватывают значительное количество видов договорных обязательств. К договорным обязательствам по оказанию услуг, предусмотренным ГК РФ, относятся обязательства из договоров перевозки, транспортной экспедиции, займа и кредита, факторинга, банковского счета, банковского вклада, а также из безналичных расчетов и из договоров хранения, страхования, поручения, комиссии, агентирования, доверительного управления имуществом, возмездного оказания иных услуг<sup>23</sup>.

Общими признаками, объединяющими все договорные обязательства об оказании услуг, являются: во-первых, особенности объекта обязательства — услуги, не обладающей овеществленным характером; во-вторых, специфика связи услуги с личностью услугодателя.

Основным отличием обязательств об оказании услуг от обязательств подрядного типа является результат осуществляемой услугодателем деятельности. Если в обязательствах подрядного типа результат выполненных работ всегда имеет овеществленную форму, то в обязательствах об оказании

---

<sup>23</sup> В настоящем заключении не рассматривается вопрос о правовой природе так называемых «государственных услуг», которые согласно статье 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; 2016. № 7. Ст. 916) предоставляются федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации и представляют собой деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

услуг результат деятельности исполнителя не имеет вещественного содержания. Следовательно, услуги, предоставляемые должником кредитору, не носят **овеществленный характер**. Это различие учитывает действующее законодательство: согласно статье 783 ГК РФ, общие положения о подряде и положения о бытовом подряде применяются к договору возмездного оказания услуг, если это не противоречит статьям 779 – 782 ГК РФ, а также особенностям предмета договора возмездного оказания услуг.

Кроме того, неовещественная услуга **неотделима от личности услугодателя**, так как потребляется услугополучателем в процессе ее оказания, т.е. самой деятельности услугодателя. В отличие от этого, в подрядных отношениях сам смысл обязательства состоит в том, чтобы передать полученный **вещественный результат** заказчику.

В качестве общей модели услуги как деятельности вообще может быть использован пункт 1 статьи 779 ГК РФ, согласно которому по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги. Вместе с тем, следует иметь в виду, что в отличие от обязательств по передаче имущества в собственность или в пользование и обязательств о выполнении работ, которые объединяются вокруг общих положений, обязательства об оказании услуг общей части не имеют. Нормы главы 39 ГК РФ не могут претендовать на такую роль, поскольку призваны урегулировать достаточно четкий круг только **фактических**, но не иных услуг. Такой вывод прямо следует из анализа пункта 2 статьи 779 ГК РФ, в котором дается примерный перечень видов услуг, подлежащих регулированию нормами главы 39 ГК РФ, и одновременно исключаются из сферы их действия услуги, оказываемые по договорам, предусмотренным главами 37, 38, 40, 41, 44 – 47, 49, 51, 53 ГК РФ.

Учитывая это, для анализа правовой природы транспортных услуг необходимо обращаться к нормам главы 40 «Перевозка» ГК РФ. Прежде всего, в соответствии с пунктом 1 статьи 784 ГК РФ перевозка пассажиров и багажа

осуществляется на основании договора перевозки. При этом по договору перевозки пассажира перевозчик обязуется перевезти пассажира в пункт назначения, а в случае сдачи пассажиром багажа также доставить багаж в пункт назначения и выдать его управомоченному на получение багажа лицу; в свою очередь, пассажир обязуется уплатить установленную плату за проезд, а при сдаче багажа и за провоз багажа (пункт 1 статьи 786 ГК РФ)<sup>24</sup>.

Согласно пункту 1 статьи 103 ВК РФ, по договору воздушной перевозки пассажира перевозчик обязуется перевезти пассажира воздушного судна в пункт назначения с предоставлением ему места на воздушном судне, совершающем рейс, указанный в билете, а в случае воздушной перевозки пассажиром багажа также этот багаж доставить в пункт назначения и выдать пассажиру или управомоченному на получение багажа лицу. Срок доставки пассажира и багажа определяется установленными перевозчиком правилами воздушных перевозок. Пассажир воздушного судна обязуется оплатить воздушную перевозку, а при наличии у него багажа сверх установленной перевозчиком нормы бесплатного провоза багажа и провоз этого багажа.

Изложенное дает основания для утверждения о том, что услуга вообще и транспортная услуга, в частности, в том числе, конечно, и услуга по перевозке пассажира и багажа воздушным транспортом, является объектом гражданско-правового договора, который заключается между субъектами частного, гражданского права, указанными в статье 2 ГК РФ, и порождает гражданско-правовые обязательства (статьи 307 – 406.1 ГК РФ).

Вместе с тем возникает вопрос о том, как соотносится транспортная услуга, в том числе услуга по перевозке пассажира и багажа воздушным транспортом, с доступом, пребыванием и использованием инфраструктуры аэропорта (аэровокзала) пассажирами и иными (встречающими, провожающими и другими находящимися на территории аэропорта (аэровокзала) лицами).

---

<sup>24</sup> В качестве пассажира выступает физическое лицо, пользующееся также правами, предоставленными потребителю законодательством о защите прав потребителей.

Транспортная услуга, как и подавляющее большинство других фактических услуг, является комплексной. Она включает в себя как собственно деятельность воздушного перевозчика по перемещению пассажира и его багажа из пункта отправления в пункт назначения, так и иную деятельность (по своей правовой природе также являющуюся услугами), которая сопутствует перевозке и создает комфорт и безопасность пассажиру и иным лицам. *Услугодателем таких услуг являются, согласно главе VI ВК РФ, операторы<sup>25</sup> аэродромов (вертодромов) гражданской авиации, а также аэропортов, включая аэровокзалы (статья 49 ВК РФ).*

Как следует из глав VI и IX ВК РФ, структура договорных связей между участниками оказания комплекса услуг по перевозке пассажира и багажа воздушным транспортом строится следующим образом: операторы связаны договорными отношениями только с авиационными компаниями (воздушными перевозчиками), но не связаны таковыми с пассажирами, а пассажиры связаны договорными отношениями только с авиационными компаниями (воздушными перевозчиками), но не связаны таковыми с операторами. Взаимоотношения между операторами и пассажирами возникают в связи с договором воздушной перевозки, который заключается между пассажирами и авиационными компаниями (воздушными перевозчиками). Именно благодаря этой взаимосвязи пассажиры получают сопутствующие услуги, в том числе по использованию инфраструктуры аэропорта (аэровокзала).

Что касается взаимоотношений между операторами и иными лицами (встречающими, провожающими и другими находящимися на территории аэропорта (аэровокзала) лицами), то они строятся на безвозмездных началах при использовании инфраструктуры аэропорта (аэровокзала). Аэропорты отнесены к категории общественных мест, точно так же, как улицы, площади, парки (пункт 5

---

<sup>25</sup> В настоящее время требования к операторам устанавливаются Приказом Минтранса России от 25 сентября 2015 г. 286 «Об утверждении Федеральных авиационных правил "Требования к операторам аэродромов гражданской авиации. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие операторов аэродромов гражданской авиации требованиям федеральных авиационных правил"» // БНА. 2015. № 50.



части 1 статьи 12 Федерального закона «О полиции»). Нахождение любого посетителя (не пассажира) в аэровокзале не требует каких-либо правовых оснований, и доступ в эту зону не ограничивается (пункт 5.26.1 Требований по обеспечению транспортной безопасности, утвержденных Приказом Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 40).

В соответствии с пунктом 1 статьи 64 ВК РФ оказание услуг в области гражданской авиации осуществляется на платной основе (тарифы, сборы), если иное не предусмотрено законодательством. Приказом Минтранса России от 2 октября 2000 г. № 110<sup>26</sup> был предусмотрен, в частности, сбор за пользование аэровокзалом.

Сбор за предоставление аэровокзального комплекса, согласно Приказу Минтранса России от 17 июля 2012 г. № 241 (пункт 3.4), устанавливается за обслуживание в зоне и зданиях аэровокзального комплекса убывающих пассажиров (с момента прибытия в аэропорт до начала регистрации) и прибывающих пассажиров (с момента прибытия из воздушного судна в аэровокзал до убытия из зоны аэропорта) в соответствии с установленной технологией, включая: предоставление привокзальной площади; предоставление вестибюля, справочно-информационной зоны, помещений и зон ожидания; предоставление помещений обязательного дополнительного обслуживания пассажиров (комнаты матери и ребенка, медпункта, туалета и других, за пользование которыми отдельная плата не взимается); обслуживание пассажиров с ограниченной подвижностью, в том числе предоставление кресел-колясок, специальных подъемных устройств (амбулифтов); информационное обеспечение пассажиров. Важно иметь в виду, что рассматриваемый сбор взимается операторами с авиационных компаний (воздушных перевозчиков).

Помимо сбора за предоставление аэровокзального комплекса имеет место сбор за обеспечение авиационной безопасности. Согласно Приказу Минтранса России от 17 июля 2012 г. № 241 (пункт 3.2), он устанавливается за обеспечение

---

<sup>26</sup> В настоящее время действует аналогичный Приказ Минтранса России от 17 июля 2012 г. № 241 // «Российская газета» от 15 августа 2012 г. № 186.

авиационной безопасности в соответствии с требованиями, установленными Законом «О транспортной безопасности», Федеральными авиационными правилами «Требования авиационной безопасности к аэропортам», утвержденными Приказом Минтранса Российской Федерации от 28 ноября 2005 г. № 142, включая: осуществление пропускного и внутриобъектового режима в аэропорту; охрану контролируемой территории аэропорта, включая охрану воздушных судов на стоянках и объектов жизнеобеспечения аэропорта; досмотр членов экипажей воздушных судов; досмотр пассажиров и ручной клади; досмотр багажа; досмотр грузов и почты; досмотр воздушного судна и его бортовых запасов; маркировку багажа, грузов, почты и бортовых запасов; поддержание готовности сил и средств аэропорта к действиям по пресечению актов незаконного вмешательства; координацию деятельности служб авиационной безопасности эксплуатантов в зоне аэропорта; предоставление персонала и технических средств для оформления и доставки оружия, боеприпасов и патронов к нему, специальных средств включая снятие и погрузку оружейного ящика на/с борт/а воздушного судна в соответствии с требованиями и правилами, принятыми в гражданской авиации, и установленным порядком их перевозки воздушными судами (в редакции Приказа Минтранса России от 22 июля 2013 г. № 254).

Как видно, досмотр на входах в здание аэровокзала не указан в составе аэропортовых услуг, за оказание которых сборы взимаются с авиакомпаний операторами. Авиакомпании не состоят в договорных отношениях с посетителями аэровокзала, которые не являются пассажирами. Поэтому авиакомпании не могут быть заказчиками аэропортовых услуг операторов в интересах лиц, не являющихся пассажирами. Следовательно, посетители аэровокзала, не являющиеся пассажирами, не являются услугополучателями ни по отношению к авиакомпании, ни по отношению к аэропорту.

Поэтому, согласно статье 85 ВК РФ, досмотр посетителей на входе в аэровокзал, в отличие от предполётного досмотра, не является мерой авиационной безопасности, и по этой причине данный вид досмотра не включён в услугу по обеспечению авиационной безопасности.

Досмотр на входе в аэровокзал является публично-правовой обязанностью аэропорта, возложенной на него федеральным законом, так же, как, например, проведение противопожарных рейдов или эвакуация брошенных автомобилей из 50-метровой зоны безопасности вокруг терминала, но не услугой. То обстоятельство, что операторы включают в калькуляцию сбора за обеспечение авиационной безопасности расходы на заработную плату сотрудников САБ (в том числе и работающих на входах), а также расходы на приобретение досмотрового оборудования (в том числе установленного на входах), то есть получают компенсацию всего этого с авиакомпаний, свидетельствует лишь о том, что распределение расходов на выполнение досмотра на входах вообще и 100-процентного досмотра на входах, в частности, осуществляется в отсутствие бюджетного финансирования лицами, заинтересованными в обеспечении безопасности.

**Выводы:**

Руководствуясь обоснованными выше тезисами, необходимо сформулировать следующие общие выводы и ответы на вопросы, поставленные Заказчиком:

Во-первых, российское законодательство, действовавшее до 24 января 2011 года, не предусматривало обязанности аэропорта по досмотру на входах вообще и 100-процентному досмотру на входах, в частности. В федеральных законах на указанную дату отсутствовали прямые предписания на этот счет. С конституционно-правовой точки зрения, досмотр в качестве меры административного принуждения всегда представляет собой ограничение неприкосновенности личности, неприкосновенности и тайны личной жизни, а также собственности (статьи 8, 22, 23, 24, 35 Конституции Российской Федерации) в публичных интересах, поэтому как мера административного (государственного) принуждения, ограничивающая конституционные права и свободы граждан России, он может применяться только по основаниям и в порядке, установленном федеральным законом.

Во-вторых, досмотр на входах в здание аэровокзала не указан в составе аэропортовых услуг, за оказание которых сборы взимаются с авиакомпаний. Досмотр посетителей на входе в аэровокзал, в отличие от предполётного досмотра, не включён в услугу по обеспечению авиационной безопасности. Досмотр на входе в аэровокзал является публично-правовой обязанностью аэропорта, возложенной на него федеральным законом, с целью обеспечения безопасности нахождения граждан в общественном месте.

Настоящее исследование проведено профессором кафедры гражданского права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, Членом Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации, доктором юридических наук Шерстобитовым Андреем Евгеньевичем.

Заведующий кафедрой гражданского права  
юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В.Ломоносова,  
Член Научно-консультативного совета  
при Верховном Суде Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки  
Российской Федерации

Е.А. Суханов



ПОДПИСЬ *Суханова Е.А.*  
ДОСТОВЕРЯЮ *Проф. Шерстобитов А.Е.*  
*20 апреля 2017 г.*

Прошито,  
пронумеровано и  
скреплено печатью  
\_\_\_\_\_ страниц

