

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ЗЕМЛИН АЛЕКСАНДР ИГОРЕВИЧ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ *

АННОТАЦИЯ

На основе применения формально-догматического метода в рамках системно-правового подхода исследованы нормы современного российского транспортного законодательства, что позволило обосновать необходимость совершенствования системы административно-правового регулирования отношений в сфере обеспечения транспортной безопасности как в процессе эксплуатации транспорта, так и использования объектов транспортной инфраструктуры. Результаты исследования позволили раскрыть ряд противоречий и пробелов законодательства, предложить некоторые варианты развития организационной и правовой составляющих системы обеспечения транспортной безопасности в условиях роста угроз транспортной безопасности. Представленные в статье научные результаты могут послужить отправной точкой для дальнейшей дискуссии о перспективах, тенденциях и направлениях развития современного отечественного законодательства в интересах обеспечения транспортной безопасности.

Ключевые слова: транспорт; административно-правовое регулирование; транспортная безопасность.

ZEMLIN A. I.

THE ADMINISTRATIVE AND LAW ASPECTS OF SUPPORT TRANSPORT SAFETY

ABSTRACT

Based on the application of the formal-dogmatic method, within the framework of the system-law approach, the norms of the modern Russian transport legislation were researched, which made it possible to justify the need to improve the system of administrative and law regulation of relations in the field of ensuring transport safety both in the process of transport operation and the use of transport infrastructure facilities. The results of the researching made it possible to reveal a number of contradictions and gaps in the legislation, to suggest some development of the organizational and law components of the system of ensuring transport security in the face of growing threats to transport security. The scientific results presented in the paper can serve as a starting point for further discussion about the prospects, trends and directions of development of modern domestic legislation in the interests of ensuring transport safety.

Keywords: transport; administrative and law regulation; transport safety.

Важным направлением в решении вопросов обеспечения транспортной безопасности является разработка и совершенствование организационно-правовых мер, направленных на обеспечение безопасности транспортной инфраструктуры, а также профилактику и пресечение противоправных деяний, угрожающих безопасной деятельности

российского транспортного комплекса и соответственно жизни и здоровью людей [1, С. 52].

Следует отметить, что вопросы обеспечения транспортной безопасности, в том числе, и в рамках правового анализа, весьма основательно изучены и проанализированы в научных публикациях. При этом основательно указывается на смысловую

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 19-011-00658 «Транспортная безопасность: теоретико-правовые основы, административно-правовые и уголовно-правовые средства обеспечения в Российской Федерации».

и формально-юридическую небрежность имеющих в позитивном праве России определений. Например, Н.А. Духно обоснованно отмечает: «...настораживает процесс принятия нормативных правовых актов с ошибочным включением положений, где термином «безопасность» называется явление, которое представляет собой опасность. Это касается, прежде всего, тех правовых актов, в которых выражены положения к уровням безопасности. По своей природе безопасность не может иметь ни уровней, ни степеней. Безопасность либо есть, либо ее нет, она – одно целое, без деления на уровни, и безопасность всегда будет, когда нет опасности. Достоверное представление сущности безопасности логично ведет мысль к возможному установлению уровней опасности во всех тех местах, где безопасности нет, а есть реальные угрозы. ... Подменяя фактическую опасность, пониманием безопасности, преднамеренно прикрываясь уровнями, мы умышленно притупляем бдительность ответственных лиц, обязанных обеспечить безопасность на транспорте, принуждая их представлять опасность как некую безопасность» [2, С. 12].

На достаточно распространенные факты подмены правовых понятий «транспортная безопасность», «безопасность на транспорте», «безопасность в сфере транспорта», «безопасная деятельность транспортного комплекса» и иных однородных юридических терминов и определений, широко используемых в российском законодательстве, неоднократно указывали представители правовой науки [3, С. 27–28; 4. С. 19; 6. С. 23; 7. С. 7, 11–12 и далее].

Сложившаяся ситуация детерминирована, в первую очередь, тем обстоятельством, что правоотношения, возникающие по поводу и в процессе обеспечения транспортной безопасности, регламентированы многочисленными законодательными и подзаконными актами различной отраслевой принадлежности и юридической силы. В числе указанных актов особое место занимают акты административно-правового характера, что вполне естественно, поскольку использование именно административно-правовых средств является неперенным условием эффективной реализации нормативных предписаний организационного, технического и технологического характера, широко применяемых в сфере управ-

ления транспортом. Поскольку административное право изначально является правом управленческим, а административно-процессуальные нормы обеспечивают исполнение регламентов и процедур, имеющих крайне широкое распространение на транспорте и особую значимость для обеспечения законности и дисциплины участников транспортных правоотношений, использование норм административного материального и процессуального права для регулирования отношений, возникающих по поводу обеспечения транспортной сфере, является закономерным [6, С. 57–58].

К имеющим особое, определяющее, значение правовым актам, регулирующим вопросы, являющиеся предметом настоящего исследования, следует, в первую очередь, отнести Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», устанавливающий принципиальные, понятийно-категориальные, правовые и организационные основы соблюдения и обеспечения транспортной безопасности. В ракурсе анализа административно-правовых основ обеспечения транспортной безопасности следует подчеркнуть, что Закон содержит легализованную характеристику существенных для обеспечения транспортной безопасности процедур.

Следует отметить, что Закон использует в интересах правового регулирования исследуемых нами отношений помимо собственно понятия «обеспечение транспортной безопасности», также и термин «соблюдение транспортной безопасности». При этом обеспечение транспортной безопасности определено как реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства, которая, как следует из нормы ст. 4 Закона, осуществляется субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления.

Правовую основу обеспечения транспортной безопасности определяет Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», которым установлены основные цели и задачи обеспечения транспортной безопасности и предусмотрены направления

повышения уровня защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В частности, целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства, под которыми понимаются противоправные деяния, в том числе террористические акты, угрожающие безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. При этом специалистами в сфере транспортного права основательно отмечается недостаточно четкое и однозначное определение транспортной безопасности, указывается на насущную потребность правового закрепления принципиальных и процессуальных вопросов, связанных с обеспечением транспортной безопасности [4], оценки уязвимости и обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры [7], обосновывается необходимость оптимизации системы подготовки сил обеспечения транспортной безопасности [5] и др. проблемные вопросы правового и организационного обеспечения транспортной безопасности, направления совершенствования законодательства.

В связи с имеющимися пробелами законодательного обеспечения особо важное место в системе правового регулирования обеспечения транспортной безопасности занимают подзаконные акты, устанавливающие подходы к распределению и собственно реализации функций органов исполнительной власти по защите суверенитета и независимости, безопасности и целостности России. К числу таковых относится, в частности, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683), Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р), а также Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г.

Например, особо интересующая нас Транспортная стратегия предусматривает комплекс мероприятий, реализация которого, по мнению разработчиков, позволит достичь соответствующего международными национальным требованиям уровня безопасности движения, полетов и судоходства, транспортной инфраструктуры и транспортных средств от противоправных действий, в том числе террористической направленности.

Помимо того, Комплексной программой обеспечения безопасности населения на транспорте, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 года № 1285-р, предусмотрен ряд мероприятий по обеспечению безопасности функционирования, в том числе, автомобильного транспорта и дорожного хозяйства. В частности реализована задача по определению угроз совершения актов незаконного вмешательства. Приказом Минтранса России, ФСБ России и МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 утвержден Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Приказом Минтранса России от 12 апреля 2010 г. № 87 утвержден Порядок проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2015 г. № 1257 утверждены Правила обращения со сведениями о результатах проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и сведениями, содержащимися в планах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, которые являются информацией ограниченного доступа, а также Правила проверки субъектом транспортной инфраструктуры сведений в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу.

На основании Порядка установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утвержденного приказом

Минтранса России от 21 февраля 2011 г. № 62, проводится категорирование соответствующих объектов и средств.

Правительством Российской Федерации определены требования и меры по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, а также требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, с учетом различных критерием, например, расположенных на земельных участках, прилегающих к объектам транспортной инфраструктуры. В частности:

постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2017 г. № 495 утверждены требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта;

постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2017 г. № 410 утверждены требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий метрополитенов;

постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2016 г. № 924 утверждены 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;

постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 г. № 678 утверждены требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта;

постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2014 г. № 1208 утверж-

дены требования по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, по видам транспорта.

Наличие многочисленных актов различного уровня, определяющих как направления, формы и методы правового и организационного обеспечения транспортной безопасности, так и процессуальные вопросы деятельности органов государственной власти, сил обеспечения транспортной безопасности, детерминирует возрастание роли и значения норм административного права в указанной сфере. С другой стороны, эффективное использование потенциала норм материального и процессуального административного права возможно только при условии их систематизации на основе обеспечения единства подходов и терминологии, что в настоящее время является весьма проблемным в силу противоречивости и коллизии правовой основы обеспечения транспортной безопасности. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что работа по научному сопровождению проблем правового обеспечения транспортной безопасности является перспективным направлением правовой науки, обеспечивающим должную степень эффективности совершенствования российского законодательства.

Список литературы

1. Землин А.И., Пищелко А.В. Актуальные вопросы правового обеспечения транспортной безопасности / В сборнике: Борьба с правонарушениями в сфере экономики: правовые, процессуальные и криминалистические аспекты Сборник материалов международной научно-практической конференции в рамках международного юридического форума «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития», 2019. – С. 51-54.
2. Духно Н.А. Безопасность и уровни опасности на транспорте // Транспортное право и безопасность. – 2018. – № 4(28). – С. 11–18.
3. Корякин В.М. О соотношении понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте // Транспортное право и безопасность. – 2017. – № 11. – С. 26–32.

4. *Корякин В.М.* Понятие транспортной безопасности и ее место в общей системе национальной безопасности Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. – 2016. – № 3. – С. 17–24.

5. *Землин А.И., Лещов Г.Ю., Опеньшев О.С., Павлова В.А., Холиков И.В.* Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности: монография / под общ. ред. А. И. Землина ; предисл. Н. А. Духно. – М.: Юридический институт МИИТ, 2018.

6. *Землин А.И.* Техническое регулирование в системе административно-правового обеспечения транспортной безопасности (на примере железнодорожного транспорта) // Юридическая наука. – 2019. – № 6. – С. 57-64.

7. *Землин А.И., Холиков И.В., Мельникова А.А.* Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры: монография. – М.: ЮИ МИИТ, 2019.

Статья поступила в редакцию 26 октября 2019 г.

Принята к публикации 29 ноября 2019 г.