



DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2021.2.17>

UDC 342.951:351.82
LBC 67.301

Submitted: 03.03.2021
Accepted: 29.03.2021

THE FUNCTIONS OF THE STATE TRANSPORT SECURITY SYSTEM

Svetlana N. Zajkova

Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation

Introduction: the functioning of the state system for ensuring transport safety is based on the Russian legislation that defines the goals, objectives, principles and legal status of participants in transport legal relations. The main branch of the federal law on transport security leaves open the list of measures that make up the content of the system, does not define its main functions. The paper presents the results of the analysis of the international and Russian legislation and the opinions of the scientists of various branches of law regarding the formation of a stable security system. **Objective:** to develop proposals for a system of measures to ensure transport security, to define and systematize the function of this system. **Methods:** the study was conducted using the general scientific and specific scientific (logical and legal, comparative and legal) methods of cognition. **Results:** the author has structured and supplemented the legally established system of measures to ensure transport security, defined and systematized the functions of the system. This study has the possibility of practical application when making changes to the legislation regulating the area of legal relations under consideration. **Conclusions:** the state system for ensuring transport security is a set of legal, economic, organizational, information, technical, technological and political measures taken in the field of the transport complex and aimed at its safe and sustainable functioning. Based on the target content and tools for regulating transport security, the following functions of the system are identified: strategic (target), regulatory (legal), organizational, informational, incentive and control.

Key words: transport security, state transport security system, transport security measures, system functions, transport infrastructure.

Citation. Zajkova S.N. The Functions of the State Transport Security System. *Legal Concept = Pravovaya paradigma*, 2021, vol. 20, no. 2, pp. 128-133. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2021.2.17>

УДК 342.951:351.82
ББК 67.301

Дата поступления статьи: 03.03.2021
Дата принятия статьи: 29.03.2021

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Светлана Николаевна Зайкова

Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Российская Федерация

Введение: функционирование государственной системы обеспечения транспортной безопасности основано на российском законодательстве, определяющем цели, задачи, принципы и правовой статус участников транспортных правоотношений. Основной отраслевой федеральный закон о транспортной безопасности оставляет открытым перечень мер, составляющих содержание системы, не определяет ее основные функции. В статье представлены результаты анализа международного, российского законодательства и мнения ученых различных отраслей права относительно формирования устойчивой системы безопасности. **Цель:** разработка предложений по системе мер обеспечения транспортной безопасности, определение и систематизация функций указанной системы. **Методы:** исследование проведено с использованием общенаучных и частнонаучных (логико-юридический, сравнительно-правовой) методов познания. **Результаты:** автором структурирована и дополнена законодательно установленная система мер обеспечения транспортной безопасности, определены и систематизированы функции системы. Настоящее исследование имеет возможность практического применения при внесении изменений в законодательство, регулирующее рассматриваемую область правоотношений. **Выводы:** государственная система обеспечения транспортной безопасности представляет собой комп-

лекс правовых, экономических, организационных, информационных, технических, технологических и политических мер, принимаемых в сфере транспортного комплекса и направленных на его безопасное и устойчивое функционирование. На основе целевого содержания и инструментария регулирования транспортной безопасности выделены следующие функции системы: стратегическая (целевая), регламентирующая (правоустанавливающая), организационная, информационная, стимулирующая и контрольная.

Ключевые слова: транспортная безопасность, государственная система транспортной безопасности, меры обеспечения безопасности на транспорте, функции системы, транспортная инфраструктура.

Цитирование. Зайкова С. Н. Функции государственной системы обеспечения транспортной безопасности // *Legal Concept = Правовая парадигма.* – 2021. – Т. 20, № 2. – С. 128–133. – DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2021.2.17>

Введение

Функционирование государственной системы обеспечения транспортной безопасности и реализация механизма государственного регулирования являются сложным организационно-правовым процессом. От четкой формулировки целей государственного воздействия на общественные отношения и полноты необходимых мер зависит системная постановка задач, рациональный объем средств и ресурсов, направленных на их достижение, и в целом эффективность работы системы.

Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» [11] установлены цели, задачи, принципы и правовой статус участников транспортных правоотношений в области обеспечения транспортной безопасности. Целями являются: защита всех участников правоотношений в сфере транспортного комплекса от противоправных действий, в том числе актов незаконного вмешательства, а также плановое, безопасное и устойчивое функционирование и развитие транспортного комплекса. К основным задачам относятся: нормативное правовое регулирование, прогнозирование и определение угроз противоправных действий, а также разработка и реализация необходимых требований и мер безопасности [12, р. 2].

Определяя меры, законодатель оставил открытым их перечень. Как следует из п. 4. ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности», в систему мер обеспечения транспортной безопасности включены правовые, экономические, организационные и иные. Общим для этих мер является соблюдение двух условий: они должны быть определены государством и соответствовать угрозам совершения актов незаконного вмешательства.

Имеется мнение, что меры, предусмотренные законом, фактически «сводятся к созданию служб безопасности и установке рамок металлоискателей» [4, с. 8]. Однако согласиться с этим достаточно сложно по следующим основаниям.

Обеспечение транспортной безопасности

Первыми и, по нашему мнению, самыми значимыми являются правовые меры, поскольку в основе формирования системы управления лежит разработка и принятие нормативных правовых актов, определяющих правила и требования по безопасному функционированию транспортного комплекса, права и обязанности участников правоотношений, а также устанавливающих ответственность за нарушения этих правил и требований [1, с. 45].

Помимо собственного правового регулирования к правовым мерам обеспечения транспортной безопасности относятся: мониторинг применения указанных нормативных правовых актов, анализ проблем их практической реализации и выработка предложений по совершенствованию законодательства; разработка ведомственных (отраслевых) и межведомственных актов (порядков, инструкций, методических рекомендаций и т. п.) по вопросам обеспечения транспортной безопасности.

Реализация специальной правовой базы возможна лишь при условии достаточного финансового обеспечения, именно поэтому экономические меры имеют почетное второе место в системе рассматриваемых мер [6, с. 136]. Они направлены на финансовую поддержку и стимулирование выполнения субъектами обязательных правил и требований транспортной безопасности. Так, например, российским законодательством предусмотре-

на возможность предоставления средств из бюджетов различных уровней на условиях частно-государственного партнерства для участия в инвестиционных проектах; предоставления бюджетных средств для реализации долгосрочных целевых программ; введения инвестиционной составляющей в тарифы, подлежащие государственному регулированию; платного пользования объектами транспортной инфраструктуры.

Еще одной, по нашему мнению, значимой экономической мерой является налогообложение с использованием целого арсенала налоговых инструментов (льгот, пониженных ставок, особенностей по объектам налогообложения и т. д.). Так, к объектам налогообложения по транспортному налогу не относятся воздушные, речные и морские суда, принадлежащие хозяйствующим субъектам и используемые для пассажирских и грузовых перевозок [7, пп. 4 п. 2 ст. 358].

Организационные меры как действия административного и процедурного характера регламентируют процессы функционирования всей системы транспортной безопасности, взаимодействия ее участников. К ним относятся:

- организация изучения технологических и технических характеристик объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, способов реализации потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в их деятельность;
- организация категорирования объектов транспортной инфраструктуры;
- определение технических средств, используемых для обеспечения транспортной безопасности, их сертификация;
- организация федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности;
- организация обучения (повышения квалификации, переподготовки и аттестации) специалистов и должностных лиц в рассматриваемой области;
- создание единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности, ее интеграция с иными государственными информационными системами, ведение автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах;

– определение порядка проведения мониторинга реализации планов обеспечения транспортной безопасности.

Организационные меры позволяют обеспечить взаимодействие органов системы безопасности. «Вопрос взаимодействия всегда остается актуальным, – считают Т.М. Занина и Н.А. Агаркова, – так как от эффективности правоохранительной деятельности зависит внешняя и внутренняя безопасность государства, а также нормальная жизнедеятельность его населения» [3, с. 50].

Классифицируя вышеперечисленные организационные меры в зависимости от периодичности их проведения, можно выделить: разовые (однократные), например: утверждение плана обеспечения транспортной безопасности, определение должностных лиц, ответственных за его реализацию; периодические (проводимые через определенное время), например повышение квалификации сотрудников службы охраны; постоянные (непрерывные), к примеру: контроль доступа на охранную территорию, мониторинг реализации вышеуказанных планов, обработка персональных данных; мероприятия, проводимые при возникновении угроз (информирование спецслужб и др.).

Иных мер обеспечения транспортной безопасности Федеральный закон «О транспортной безопасности» не раскрывает. По нашему мнению, к таким мерам можно отнести информационные, технические, технологические и политические меры.

Информационные меры направлены на широкое информирование и обучение населения, и особенно несовершеннолетних лиц, навыкам соблюдения требований транспортной безопасности и получения обратной связи: разработка информационных материалов, учебных программ, наглядных материалов; размещение информационных щитов на объектах транспортной инфраструктуры; проведение исследования общественного мнения на предмет удовлетворенности созданной системой безопасности.

Технические меры направлены на техническое перевооружение транспортного комплекса, обеспечивающее более высокой уровень безопасности, на совершенствование электронного оборудования и специализированного программного обеспечения, выполняющих защитные функции.

К разновидности технологических мер можно отнести различные технологические приемы (решения), позволяющие снизить вероятность актов незаконного вмешательства в деятельность транспорта. Приводя в пример водный транспорт, можно отметить, что повышение уровня технической и технологической безопасности объектов транспортной инфраструктуры на внутренних водных путях является одной из основных задач, определенных Стратегией развития внутреннего водного транспорта на период до 2030 года. Безусловно, внедрение новейших транспортных технологий позволяет повышать техническую безопасность и надежность транспортировки пассажиров и грузов [8, с. 33].

Политические меры направлены на синхронизацию национальных и международных стандартов и требований в области транспортной безопасности, санкционирование международных технических правил. Создание и развитие единой технико-правовой политики множества государств [5, с. 21] позволит противостоять террористическим и иным угрозам на транспорте.

Функциональное содержание государственной системы обеспечения транспортной безопасности

Множественность целей и разнообразие перечисленных мер определяют основные функции рассматриваемой государственной системы обеспечения транспортной безопасности.

В правовых актах и научной литературе указанные функции определяются по-разному: как части единого управленческого процесса (планирование, координация, организация) [10, с. 24] или как отдельные направления деятельности, осуществляемой в целях транспортной безопасности (категорирование, оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, планирование), например в приказе Минтранса России от 29 декабря 2020 г. № 578 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности» [9].

Нами предлагается иной подход к определению функций на основе целевого содержания и инструментария системы с точки зре-

ния общегосударственного масштаба регулирования транспортной безопасности. По нашему мнению, к таким функциям относятся: стратегическая, регламентирующая, организационная, информационная, стимулирующая и контрольная.

Стратегическая (целевая) функция заключается в определении целей и основных направлений регулирования транспортной безопасности. Указанной функции в последнее время уделяется особое внимание со стороны ученых [2, с. 58].

Регламентирующая (правоустанавливающая) функция позволяет обеспечить установление и закрепление в нормативных правовых актах основных обязательных правил поведения, требований в рассматриваемой области, а также правовых основ международного сотрудничества в области транспортной безопасности.

Основное предназначение организационной функции – выстраивание системы регулирования, ее внутреннего строения (структуры) и внешних связей; определение основных направлений деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц в области транспортной безопасности (участников транспортных правоотношений); создание необходимых условий для выполнения обязательных требований по соблюдению и обеспечению транспортной безопасности, в том числе выстраивание информационного взаимодействия.

Информационная функция направлена на формирование идеологии защищенности при условии вовлеченности всех членов общества в решение проблем безопасности. Следует обратить внимание всей общественности на существование угроз и возможность совершения актов незаконного вмешательства в деятельность транспорта. Как следует из открытой информации спецслужб, транспортный комплекс по-прежнему остается привлекательным местом для совершения террористических актов. Только широкая информированность граждан и непрерывное осуществление превентивных мер позволяют сегодня предотвращать такие преступные посягательства.

Стимулирующая функция обеспечивает создание условий и регуляторов, стиму-

лирующих ответственных лиц к соблюдению и исполнению требований транспортной безопасности.

Не обойтись и без контрольной функции. Комплексное наблюдение за процессами функционирования и развития государственной системы обеспечения транспортной безопасности, при необходимости применение дополнительных мер воздействия, в том числе мер государственного принуждения, обеспечат эффективность и целостность системы.

Выводы

По нашему мнению, государственная система обеспечения транспортной безопасности представляет собой комплекс правовых, экономических, организационных, информационных, технических, технологических и политических мер, принимаемых в сфере транспортного комплекса и направленных на его безопасное и устойчивое функционирование.

Определение и систематизация функций государственной системы обеспечения транспортной безопасности позволяют прийти к выводу о том, что в основу регулирования в рассматриваемой области должно быть положено формирование такой системы взаимосвязанных мер, которая позволила бы обеспечить не только защищенность транспортного комплекса, но и его развитие.

Предлагается п. 4 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» изложить в следующей редакции:

«4) обеспечение транспортной безопасности – реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных, информационных, технических, технологических и политических мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства...».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Брунер, Р. А. Некоторые вопросы привлечения юридического лица к ответственности за совершение правонарушений в сфере транспортной безопасности на основании статьи 11.15.1 КоАП РФ / Р. А. Брунер // Современное право. – 2020. – № 7. – С. 44–49.

2. Жаворонкова, Н. Г. Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования / Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский // Юрист. – 2020. – № 5. – С. 56–61.

3. Занина, Т. М. Взаимодействие правоохранительных органов по обеспечению общественного порядка и безопасности на объектах транспортной инфраструктуры / Т. М. Занина, Н. А. Агаркова // Административное право и процесс. – 2020. – № 12. – С. 49–51.

4. Зырянов, С. М. Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения / С. М. Зырянов, В. И. Кузнецов // Журнал российского права. – 2012. – № 12. – С. 5–12.

5. Мамонова, А. С. Международно-правовые меры обеспечения безопасности мореплавания / А. С. Мамонова // Транспортное право. – 2007. – № 1. – С. 18–23.

6. Матыцин, Д. Е. Цифровые технологии реализации гражданско-правовых сделок: договор репо на инвестиционные активы рынка ценных бумаг / Д. Е. Матыцин // Право и практика. – 2020. – № 2. – С. 136–140.

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

8. Никифорова, Е. Н. Меры обеспечения транспортной безопасности / Е. Н. Никифорова // Вопросы оборонной техники. Серия 16: Технические средства противодействия терроризму. – 2015. – № 5–6. – С. 31–36.

9. Приказ Минтранса России от 29 декабря 2020 года № 578 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности» // Официальный интернет-портал правовой информации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 01.03.2021). – Загл. с экрана.

10. Скрынник, А. М. Система государственного контроля и надзора в сфере обеспечения транспортной (морской) безопасности // Транспортное право. – 2010. – № 3. – С. 20–25.

11. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 7. – Ст. 837.

12. Inshakova, A. O. Electronic-Digital Smart Contracts: Modernization of Legal Tools for Foreign Economic Activity / A. O. Inshakova, A. I. Goncharov, D. A. Salikov // The 21st Century from the Positions of Modern Science: Intellectual, Digital and Innovational Aspects. – Cham : Springer Nature. Switzerland, 2020. – P. 1–11

REFERENCES

1. Bruner R.A. Nekotorye voprosy privilecheniia iuridicheskogo litsa k otvetstvennosti za sovershenie pravonarushenii v sfere transportnoi bezopasnosti na osnovanii stati 11.15.1 KoAPRF [On Some Issues, Bringing a Legal Entity to Responsibility for Committing Offenses in the Field of Transport Security on the Basis of Article 11.15.1 of Code of Administrative Offenses of Russian Federation]. *Sovremennoe pravo*, 2020, no. 7, pp. 44-49.

2. Zhavoronkova N.G., Shpakovskiy Yu.G. Pravovye problemy prostranstvennogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii: voprosy strategicheskogo planirovaniia [Legal Issues of the Spatial Development of the Russian Federation: Issues of Strategic Planning]. *Iurist* [Yurist], 2020, no. 5, pp. 56-61.

3. Zanina T.M., Agarkova N.A. Vzaimodeistvie pravookhranitelnykh organov po obespecheniiu obshchestvennogo poriadka i bezopasnosti na obiektakh transportnoi infrastruktury [Interaction Between Law Enforcement Authorities Ensuring Public Order and Security on Transport Infrastructure Objects]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Procedure], 2020, no. 12, pp. 49-51.

4. Zyryanov S.M., Kuznetsov V.I. Transportnaia bezopasnost i sistema subiektov ee obespecheniia [Transport Security and System of Subjects of its Assurance]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Russian Law Journal], 2012, no. 12, pp. 5-12.

5. Mamonova A.S. Mezhdunarodno-pravovye mery obespecheniia bezopasnosti moreplavaniia [International Legal Measures for Ensuring Navigation Security]. *Transportnoe pravo* [Transportation Law], 2007, no. 1, pp. 18-23.

6. Matycin D.E. Cifrovye tekhnologii realizacii grazhdansko-pravovykh sdelok: dogovor repo na investicionnye aktivy rynka cennykh bumag [Digital Technologies for the Implementation of Civil Law Transactions: A Repo Agreement for Investment Assets of the Securities Market]. *Pravo i praktika* [Law and Practice], 2020, no. 2, pp. 136-140.

7. Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast vtorai) ot 05.08.2000 g. № 117-FZ [Tax Code of the Russian Federation (part two) of August 5, 2000 No. 117-FL]. *Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii* [Corpus of Legislation of the Russian Federation], 2000, no. 32, art. 3340.

8. Nikiforova E.N. Mery obespecheniia transportnoi bezopasnosti [Measures of Providing the Transport Security]. *Voprosy oboronnoi tekhniki. Seriya 16: Tekhnicheskie sredstva protivodeistviia terrorizmu* [Questions of Defense Technology. Series 16: Technical Means of Countering Terrorism], 2015, no. 5-6, pp. 31-36.

9. Prikaz Mintransa Rossii ot 29.12.2020 g. № 578 «Ob utverzhdenii tipovykh dopolnitelnykh professionalnykh programm v oblasti podgotovki sil obespecheniia transportnoi bezopasnosti» [Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation “On the approval of standard additional professional program sinthesphere of training specialists in transportation security” of December 29, 2020 No. 578]. *Ofitsialnyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet Portal of Legal Information]. URL: <http://pravo.gov.ru> (accessed 1 March 2021).

10. Skrynnik A.M. Sistema gosudarstvennogo kontroliia i nadzora v sfere obespecheniia transportnoi (morskoj) bezopasnosti [The State Management in the Sphere of Maintenance of Sea Transport Safety in Russia]. *Transportnoe pravo* [Transportation Law], 2010, no. 3, pp. 20-25.

11. Federalnyy zakon ot 09.02.2007 g. № 16-FZ «O transportnoi bezopasnosti» [Federal Law “On Transport Security” of February 9, 2007 No. 16-FL]. *Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii* [Corpus of Legislation of the Russian Federation], 2007, no. 7, art. 837.

12. Inshakova A.O., Goncharov A.I., Salikov D.A. Electronic-Digital Smart Contracts: Modernization of Legal Tools for Foreign Economic Activity. *The 21st Century from the Positions of Modern Science: Intellectual, Digital and Innovational Aspects*. Cham, Springer Nature. Switzerland, 2020, pp. 1-11

Information About the Author

Svetlana N. Zajkova, Candidate of Sciences (Jurisprudence), Associate Professor, Department of Administrative and Municipal Law, Saratov State Law Academy, Volskaya St, 1, 410056 Saratov, Russian Federation, snzajkova@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1205-501X>

Информация об авторе

Светлана Николаевна Зайкова, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права, Саратовская государственная юридическая академия, ул. Вольская, 1, 410056 г. Саратов, Российская Федерация, snzajkova@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1205-501X>