



ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, ЮРИДИЧЕСКАЯ ПСИХОЛОГИЯ, ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

УДК 347.763.1

О.С. Буйкевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экономической безопасности Академии МВД Республики Беларусь

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Ключевые слова: транспортная система, транспортная безопасность, транспортные средства, объекты транспортной инфраструктуры, угрозы.

Анализируется понятие транспортной безопасности и составляющие его элементы. Исследуются угрозы обеспечения транспортной безопасности, в качестве которых предлагается рассматривать не только акты незаконного вмешательства, но и угрозы природного и техногенного характера. Рассматриваются особенности правового обеспечения безопасного осуществления транспортной деятельности в Республике Беларусь.

Социально-экономическое развитие любого государства зависит от того, насколько надежно и безопасно организована его транспортная система. Здесь сосредоточены и функционально переплетены большие человеческие, материальные, технические и информационные ресурсы, что и актуализирует проблему обеспечения безопасности на транспорте. В настоящее время в Республике Беларусь отсутствует как комплексное правовое регулирование вопросов обеспечения безопасности на транспорте, так и безопасности в целом.

Термин «транспортная безопасность» в нормативных правовых актах Республики Беларусь не используется, однако анализ транспортного законодательства показывает, что в рассматриваемой сфере используются различные, хотя и внешне сходные понятия. Некоторые общие вопросы безопасности нашли свое закрепление в законе Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 140-З «Об основах транспортной деятельности». Так, в ст. 1 данного закона закрепляется понятие безопасности транспортной деятельности в качестве принципа осуществления транспортной деятельности. Все нормативные акты, регулирующие деятельность организаций отдельных видов транспорта, также содержат нормы, касающиеся безопасности.

На автомобильном транспорте Правилами автомобильных перевозок пассажиров устанавливаются требования по обеспечению безопасного выполнения перевозок пассажиров, Правилами автомобильных перевозок грузов – требования по обеспечению безопасного выполнения перевозок грузов. Нормы о безопасности на железнодорожном транспорте включены в гл. 4 «Безопасность движения, охрана грузов и объектов, организация работы железнодорожного транспорта в особых условиях» закона Республики Беларусь от 6 января 1999 г. № 237-З «О железнодорожном транспорте». Кодекс внутреннего водного транспорта Республики Беларусь содержит гл. 13, посвященную безопасности судоходства, Кодекс торгового мореплавания Республики Беларусь – гл. 25 «Безопасность плавания судов». Важность развития правового обеспечения различных направлений транспортной безопасности отмечают и отраслевые государственные программы развития отдельных видов транспорта. Нормы, закрепляющие ответственность за преступления и правонарушения против безопасности движения и эксплуатации транспорта, содержатся в УК Республики Беларусь (гл. 28) и КоАП Республики Беларусь (гл. 18).

Наиболее полно вопросы безопасности представлены в законодательстве, регулирующем деятельность воздушного транспорта. Так, Воздушный кодекс Республики Беларусь содержит гл. 11 «Авиационная безопасность» и гл. 12 «Безопасность полетов воздушных судов». Нормы Воздушного кодекса в совокупности с нормами Программы обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации Республики Беларусь обеспечивают реализацию требований к системам управления безопасностью полетов в соответствии с международными стандартами.

Ни один из обозначенных нормативных актов не решает комплексно всех вопросов обеспечения безопасности в соответствующих сферах транспортной деятельности. Можно назвать только два закона, специально посвященных отдельным направлениям обеспечения безопасности на транспорте, – закон Республики Беларусь от 5 января 2008 г. № 313-З «О дорожном движении» и закон Республики Беларусь от 6 июня 2001 г. № 32-З «О перевозке опасных грузов».

Транспортный комплекс Беларуси представляет собой единую сложную систему взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, безопасное функционирование которых должно обеспечиваться на основе общих понятий и подходов. В этой связи нужно отметить, что понятие «транспортная безопасность» яв-

ляется родовым и включает в себя отмеченные выше категории «авиационная безопасность», «безопасность дорожного движения», «безопасность судоходства», «безопасность полетов» и др.

Постановлением Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ 31 октября 2007 г. № 29-9 принят модельный закон «О безопасности на транспорте». Несмотря на рекомендацию для использования его в национальном праве, в отечественном законодательстве Республики Беларусь он не реализован. Понятие, содержание и особенности правового обеспечения транспортной безопасности не нашли отражения и в белорусской юридической науке. Различные аспекты рассматриваемой проблемы активно обсуждаются в российской юридической литературе.

Одними из первых понятие транспортной безопасности как «состояния национальных транспортных систем, которое обеспечено организационно-техническими, финансовыми, нормативно-правовыми мерами и позволяет максимально предотвратить аварийность и незаконное вмешательство в их деятельность» было предложено авторами работы «Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности» [9, с. 5]. Авторы выделяют три вида такой безопасности: технико-технологическую, антитеррористическую и организационно-структурную готовность как способность предотвращать, прогнозировать, профилировать и минимизировать последствия [9, с. 8].

М.Х. Валиев транспортную безопасность рассматривает в двух взаимосвязанных значениях: как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры, а также транспортных средств от актов незаконного вмешательства; как защищенность людей, их имущества от негативных воздействий транспорта (или в транспорте) [1, с. 51].

Некоторые авторы понимают транспортную безопасность как обеспечение общественного порядка на объектах транспорта [2, с. 4]. Большинство же отождествляют рассматриваемую категорию с защитой объектов транспортной системы от актов незаконного вмешательства, самым ярким проявлением которых является терроризм. В.Н. Салеев, например, рассматривает транспортную безопасность как экономическую категорию. Автор формирует систему транспортной безопасности из трех функциональных блоков: первый – информационный, основной задачей которого является добывание упреждающей информации о планируемых и готовящихся террористических акциях; второй – превентивные меры безопасности; третий – ответные действия на конкретные террористические проявления; в целом под обеспечением транспортной безопасности понимает противодействие терроризму [11].

Анализ закрепленных в законодательстве понятий отдельных видов безопасности показывает, что собственно под безопасностью понимается состояние защищенности каких либо объектов и интересов от различных угроз внутреннего и внешнего характера [6]. Представляется, что определить содержание понятия «транспортная безопасность» можно, рассмотрев основные составляющие его элементы: защищаемые объекты, защищаемые интересы и угрозы.

В законе Республики Беларусь «Об основах транспортной деятельности» дается понятие «безопасность транспортной деятельности» как состояние транспортной деятельности, при котором обеспечена минимальная вероятность возникновения опасности для жизни, здоровья и имущества физических лиц, имущества юридических лиц, Республики Беларусь, ее административно-территориальных единиц, иностранных государств, а также для окружающей среды (ст. 1). Очевидно, что данное понятие не затрагивает всех сфер функционирования транспортного комплекса, а ограничивается только деятельностью субъектов хозяйствования по перемещению грузов, пассажиров и багажа различными видами транспорта (если брать за основу понятие транспортной деятельности, закрепленное в данном законе).

Модельным законом СНГ безопасность на транспорте рассматривается как состояние транспортной системы государства – участника СНГ, позволяющее обеспечивать национальную безопасность в области транспортной деятельности, устойчивость транспортной деятельности, удовлетворять национальные интересы в области транспортной деятельности, предотвращать (минимизировать) вред здоровью и (или) жизни людей, ущерб имуществу и окружающей среде, экономический ущерб при транспортной деятельности. Это определение наиболее полно отражает защищаемые интересы, однако не указывает на возможные угрозы.

Полагаем, что в рассматриваемой сфере необходимо выделить три категории защищаемых объектов: транспортные средства, объекты транспортной инфраструктуры (коммуникации), а также деятельность по эксплуатации транспорта и использованию транспортных коммуникаций.

Понятие «транспортное средство» в законодательстве отражено неоднозначно и по-разному трактуется в зависимости от вида транспорта, а также сферы деятельности. Наиболее полно этот термин представлен в указе Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530 «О страховой деятельности». Дополнив содержащееся в данном акте понятие, предлагаем под транспортным средством понимать любое транспортное средство автомобильного, воздушного, водного, железнодорожного, городского электрического транспорта, а также метро, предназначенное для перевозки грузов, пассажиров и багажа.

Законодательство использует два термина для обозначения различных объектов, предназначенных и используемых для обеспечения нормального функционирования различных видов транспорта: «транспортные коммуникации» и «транспортная инфраструктура».

Под коммуникациями железнодорожного транспорта понимаются железнодорожные пути, терминалы, иные сооружения и устройства, используемые при осуществлении железнодорожных перевозок и предназначенные для содержания и обслуживания железнодорожных путей и транспортных средств (ст. 1 закона Республики Беларусь «О железнодорожном транспорте»). Этот термин наиболее полно отражает содержание понятия коммуникации, но применительно к железнодорожному транспорту, в отношении же других видов транспорта оно не раскрывается, хотя и используется. Представляется, что необходимо определить соответствующую категорию, применительно к каждому виду транспорта и закрепить в отраслевом законодательстве.

Понятие транспортной инфраструктуры закреплено в законе Республики Беларусь от 5 июня 2004 г. «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» как совокупность коммуникаций автомобильного, железнодорожного, водного, воздушного, трубопроводного транспорта, предназначенных для движения транспорта, пешеходов, перемещения пассажиров, багажа и грузов, в том числе продукции по территориям населенных пунктов и межселенным территориям. Данное определение вполне может быть адаптировано и для нужд законодательства о транспортной безопасности, если из него исключить трубопроводный транспорт, добавить электрический и применить ко всем транспортным коммуникациям, расположенным на территории Республики Беларусь.

Отдельные транспортные средства (например, воздушные суда), а также большинство объектов транспортной инфраструктуры можно отнести к «высокорисковым объектам» или «критически важным объектам». Под такими объектами понимаются потенциально опасные и одновременно уязвимые объекты, являющиеся источником угроз (рисков) массового поражения населения и территории. Речь идет как о рисках природного и техногенного характера, так и криминального. Существование высокорисковых объектов предполагает наличие особых правоотношений, связанных с обеспечением их безопасности на всех стадиях жизненного цикла: проектирования, строительства, эксплуатации, охраны и т. д. При этом безопасность таких объектов рассматривается как комплексный правовой институт, включающий нормы различных отраслей права при определяющей роли административно-правовых норм [5, с. 17].

Отмечается, что правовой статус высокорисковых объектов требует наличия у них особых административно-правовых режимов [8]. Для обеспечения безопасного функционирования транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры требуется категоризация таких объектов в зависимости от их значения, уязвимости и опасности. Выделение подобных категорий позволит в последующем сформировать наиболее подходящий правовой режим их безопасного использования и эксплуатации.

В качестве защищаемых интересов можно назвать жизнь, здоровье, имущество физических лиц, имущественные интересы юридических лиц, Республики Беларусь, административно-территориальных единиц, окружающую среду. В зависимости от защищаемого интереса обеспечение транспортной безопасности должно включать следующие направления: безопасность эксплуатации транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, безопасность перевозок пассажиров, безопасность перевозок грузов, экологическую безопасность, информационную безопасность.

Анализ транспортного законодательства позволяет выделить два направления обеспечения безопасности на транспорте: 1) при эксплуатации транспорта и пользовании транспортными коммуникациями (безопасность дорожного движения, безопасность судоходства, безопасность полетов и т. д.); 2) обеспечение безопасности транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства (авиационная безопасность и др.) [3, с. 44]. Эти случаи отражают основные угрозы в работе транспорта, но не все.

Под угрозами транспортной безопасности понимают условия и факторы, способные привести к понижению уровня транспортной безопасности, ущербу национальной безопасности, нарушению устойчивости транспортной деятельности, нанесению вреда здоровью и жизни людей, ущербу имуществу и окружающей среде, общенациональным экономическим потерям [10, с. 40].

Основной угрозой безопасности в транспортной сфере являются акты незаконного вмешательства, среди которых наиболее опасные – террористические акты. Последняя проблема также затронула и работу транспортной системы Республики Беларусь. Акт незаконного вмешательства как угроза безопасной деятельности на транспорте признается всеми авторами и находит первоочередное закрепление в транспортном законодательстве.

Помимо актов незаконного вмешательства в качестве угроз транспортной безопасности О.Г. Остапец называет техногенные и природные угрозы [7, с. 106]. При этом следует отметить первые, к которым кроме технической неисправности транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры необходимо также отнести нарушение правил эксплуатации транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры. Разновидностью угроз данной группы являются и чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

С.В. Проценко выделяет угрозы технико-технологического, социального и природного характера, а также называет угрозы общего типа – физический износ и моральная устарелость транспортных средств и транспортных коммуникаций; недостаточная квалификация персонала; недостаточность бюджетных и

иных средств, выделяемых на обеспечение транспортной безопасности; несовершенство законодательства в области транспортной деятельности; террористические проявления и др. [10, с. 40–43].

С.М. Зырянов, В.И. Кузнецов определяют безопасность на транспорте как состояние защищенности от угроз, обусловленных: 1) техническим состоянием транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры; 2) нарушениями правил движения и эксплуатации операторами транспортных средств; 3) вмешательством в функционирование объектов транспорта извне. Однако следует не согласиться с авторами в том, что «не представляют угрозы транспортной безопасности противоправные посягательства на права клиентов, обслуживаемых транспортными организациями, на жизнь, здоровье, имущество» [4, с. 10]. Кроме обозначенных выделяют также внутренние и внешние угрозы, потенциальные и реальные.

Полагаем, что обеспечение транспортной безопасности должно строиться исходя из двух категорий угроз:

1) акты незаконного вмешательства (преступления террористического характера и иные незаконные действия в отношении пассажиров, грузов, транспортных средств, объектов транспортной инфраструктуры, в том числе в сфере применения информационных технологий);

2) угрозы природного и техногенного характера (техническая неисправность транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, нарушение правил эксплуатации транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера). В рамках угроз техногенного характера необходимо различать технические аспекты безопасности, связанные с техническим состоянием и техническими характеристиками объектов транспорта, а также технологические аспекты, связанные с поведением людей (водителей, персонала транспортных организаций, экипажей, диспетчеров и т. д.), соблюдением ими правил движения и эксплуатации транспортных средств.

В каждой из указанных категорий можно определить внутренние и внешние угрозы транспортной безопасности. К внутренним следует отнести следующие угрозы: незаконные действия сотрудников транспортных организаций; низкий уровень квалификации сотрудников, неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей, правил выполнения технологических операций; техногенные происшествия в самой организации (аварии, пожары, нарушения требований охраны труда и др.); утечка, повреждение или утрата информации, включая компьютерные вирусы, взломы и закладки в программном обеспечении; утрата материальных и финансовых средств вследствие как умышленных и неумышленных действий, так и недостаточно эффективной системы их контроля и учета и др. Внешними угрозами являются терроризм, незаконные действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц, недобросовестная конкуренция, военные действия, чрезвычайные обстоятельства природного и техногенного характера.

Таким образом, под транспортной безопасностью необходимо понимать состояние защищенности транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства, а также угроз природного и техногенного характера.

Вопросы комплексного правового регулирования обеспечения транспортной безопасности должны найти отражение в специальном нормативном акте, который должен решить следующие проблемы:

определить содержание основных терминов (транспортная безопасность, транспортное средство, объекты транспортной инфраструктуры, акт незаконного вмешательства и др.);

определить задачи и направления обеспечения транспортной безопасности в отдельных сферах деятельности транспортного комплекса: для железнодорожного, автомобильного, водного, воздушного транспорта, автодорожной деятельности – с учетом реальных и потенциальных угроз;

закрепить порядок категорирования объектов транспортной инфраструктуры и оценки их уязвимости;

определить порядок ведения реестра категорированных объектов;

установить уполномоченный орган (органы) государственного управления и их компетенцию в этой сфере;

определить статус основных субъектов обеспечения транспортной безопасности, их права, обязанности и ответственность;

решить вопрос взаимодействия субъектов хозяйствования, собственников транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры с органами внутренних дел и другими правоохранительными органами в сфере обеспечения транспортной безопасности и др.

1. Валиев, М.Х. Актуальные вопросы транспортной безопасности / М.Х. Валиев // Вестн. Науч. центра безопасности жизнедеятельности детей. 2010. № 3.

2. Васильев, Ф.П. Совершенствование обеспечения безопасности на транспорте в рамках требований Президента России и пути их разрешения / Ф.П. Васильев, Н.А. Духно // Трансп. право. 2011. № 3.

3. Дудышкин, Б.Н. Правовые вопросы обеспечения безопасности на транспорте / Б.Н. Дудышкин // Трансп. право. 2008. № 4.

4. Зырянов, С.М. Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения / С.М. Зырянов, В.И. Кузнецов // Журн. рос. права. 2012. № 12.

5. Назаркин, М.В. Безопасность высокорисковых объектов как область правового регулирования / М.В. Назаркин // Рос. следователь. 2009. № 15.

6. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь : указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 : в ред. указа Президента от 30 дек. 2011 г. № 621 // КонсультантПлюс : Беларусь. Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2013.

7. Остапец, О.Г. Административно-правовые аспекты обеспечения транспортной безопасности в современной России / О.Г. Остапец // Вестн. Поволж. акад. гос. службы. 2011. № 1.

8. Перевалов, Д.В. Специальный комплексный административно-правовой режим обеспечения безопасности критически важных объектов в Республике Беларусь / Д.В. Перевалов // Адм. право и процесс. 2012. № 8.

9. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности / С.С. Сулакшин [и др]. М. : Научн. эксперт, 2004.

10. Проценко, С.В. Угрозы транспортной безопасности Российской Федерации / С.В. Проценко // Рос. юстиция. 2010. № 8.

11. Салеев, В.Н. Транспортная безопасность – категория экономическая / В.Н. Салеев // Трансп. безопасность и технологии. 2004. № 1.

Дата поступления в редакцию: 20.02.13

O.S. Buikevich, candidate of law, associate professor, associate professor of the chair of economic security of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus

THE NOTION AND ENFORCEABILITY OF TRANSPORT SECURITY IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Keywords: transport system, transport security, vehicles, objects of transport infrastructure, threats.

The article analyses the notion of transport security and its constituents, investigating possible threats of enforcing transport security which are to be defined as not only unlawful interference, but environmental and technogenic hazards as well. It highlights the peculiarities of enforceability of transport security in the Republic of Belarus.

УДК 347.73:347.43

Е.М. Воробьева, соискатель кафедры финансового права и правового регулирования хозяйственной деятельности Белорусского государственного университета

ФУНКЦИИ И СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ НАЛОГОВОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Ключевые слова: налоговое обязательство, доктрина, обеспечение исполнения налогового обязательства, функции, способы обеспечения исполнения налогового обязательства.

В статье исследуются доктринальные подходы к определению правовой природы и сущности обеспечения исполнения налогового обязательства, на основании чего выявляются его функции. Рассматриваются классификации способов обеспечения исполнения налогового обязательства, существующие в науке налогового права. Автором предложена их дефиниция.

Эффективность развития взаимовыгодных экономических отношений между Республикой Беларусь и другими государствами во многом зависит от прозрачности, уровня и качества национального инвестиционного и фискального законодательства. В настоящее время активное совершенствование правового регулирования общественных отношений в области налогообложения свидетельствует о его либерализации. Тем не менее основным источником бюджета государства являются налоги, что предопределяет его повышенную заинтересованность в своевременности и полноте их уплаты налогоплательщиками. «Обязанности личности перед государством по своей сути являются ее обязанностями в пользу общества, традиционно именуемыми публичными обязанностями... В этом значении государство, как доверенное лицо общества, контролирует исполнение публичных, устанавливаемых конституционным законодательством обязанностей личности» [14, с. 19], к которым отнесена и обязанность участия в финансировании государственных расходов.

Однако исполнение конституционной обязанности по уплате налогов, сборов (пошлин) не всегда выполняется, что обусловило включение в Налоговый кодекс Республики Беларусь категории обеспечения исполнения налогового обязательства.

Следует согласиться с мнением Е.А. Имыкшеновой, что само развитие налогового законодательства и практики налогообложения вызвало потребность в выработке наряду с юридической ответственностью системы мер принудительного взыскания задолженности по налоговым платежам, не связанной с карательным воздействием на обязанных лиц, а направленно, прежде всего на установление реальных имущественных гарантий исполнения налоговых повинностей [6, с. 43].

Налоговая обязанность, как и любая другая, прекращается надлежащим исполнением [9, с. 289]. По справедливому убеждению А.Т. Шаукенова, «только самостоятельная передача налогоплательщиком предмета платежа государству, то есть осуществление им положительных действий в пользу государства, представляет собой исполнение налогового обязательства. Нельзя говорить об исполнении налогового обязательства, когда оно реализуется без каких-либо положительных действий со стороны лица, на которое возложена обязанность уплаты налога» [16, с. 8].

Следует отметить, что исполнение налогового обязательства не всегда зависит только от добросовестности налогоплательщика, что, в свою очередь, ставит фискальные интересы государства не в «затруд-