

Юрьев С.С. Некоторые институциональные проблемы обеспечения транспортной безопасности // Транспортная безопасность и технологии. Национальный журнал-каталог, 2011, №2, С. 25-27.

За последние годы в стране принято и осуществлено много решений, направленных на обеспечение транспортной безопасности. Вместе с тем, остаются и возникают новые проблемы в данной сфере, ряд которых, как представляется, носит институциональный характер.

Коснусь вопроса законодательного регулирования распределения ответственности за обеспечение транспортной безопасности.

Согласно пункту 1 ст.4 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. №16-ФЗ «О транспортной безопасности», обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств «возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, если иное не установлено законодательством Российской Федерации». К субъектам транспортной инфраструктуры, по закону, относятся «юридические и физические лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств или использующие их на ином законном основании».

Существенно также, что обеспечение транспортной безопасности определяется как «реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства» (пункт 4 ст.1 названного Федерального закона).[1]

Таким образом, по буквальному смыслу данного закона государство (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, обладающие правом определения государственной политики и нормативного регулирования в данной сфере) приняло на себя функции определения системы мер обеспечения безопасности, а реализацию этих мер возложило на субъектов транспортной инфраструктуры.

Вопрос о соответствии такого распределения функций требованиям Конституции России оставим «за скобками» как не являющийся предметом наших рассуждений. Обратимся к новому Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности».[2] Этот закон, как сформулировано в ст.1, определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению всех видов безопасности, то есть является, по существу, базовым в данной сфере общественных отношений.

Статья 3 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности» устанавливает, что деятельность по обеспечению безопасности включает в себя:

- 1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;
- 2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;
- 3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;
- 4) разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;
- 5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;
- 6) разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;

- 7) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;
- 8) координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;
- 9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;
- 10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;
- 11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как видно, содержание деятельности по обеспечению безопасности сформулировано в данном законе гораздо шире, чем понятие «обеспечение транспортной безопасности» в Федеральном законе «О транспортной безопасности», де-юре сводящееся к реализации частными лицами установленных государством мер в этой сфере.

Однако не меньший интерес представляет и статья 4 («Государственная политика в области обеспечения безопасности») Федерального закона от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности», устанавливающая:

«1. Государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.

2. Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяет Президент Российской Федерации.

3. Государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации.

4. Граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности».

Таким образом, если Федеральный закон «О транспортной безопасности» возлагает обязанность реализации государственных мер на субъектов транспортной инфраструктуры (являющихся, как правило, коммерческими организациями), то Федеральный закон «О безопасности» возлагает обязанность реализации государственной политики в этой области на органы государственной власти и местного самоуправления; граждане и общественные объединения «участвуют» (вправе или обязаны – не ясно) в реализации государственной политики по обеспечению безопасности. В этой связи вопрос – а каковы права и обязанности других организаций, не обладающих статусом общественных объединений, в работе по обеспечению безопасности? Ответа на этот вопрос (как и самого термина «субъекты обеспечения безопасности») «базовый» Федеральный закон «О безопасности» не содержит.

Вызывает особое недоумение тот факт, что до недавнего времени законодательство четко и недвусмысленно определяло иерархию ответственности и сотрудничества в данной сфере. Так, статья 2 («Субъекты обеспечения безопасности») Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. №2446-1 «О безопасности» (утратившего силу в связи с принятием нового Федерального закона 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности»), гласила: «Основным субъектом обеспечения безопасности

является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей.

Государство в соответствии с действующим законодательством обеспечивает безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации. Гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами, государством гарантируется защита и покровительство.

Граждане, общественные и иные организации и объединения являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством республик в составе Российской Федерации, нормативными актами органов государственной власти и управления краев, областей, автономной области и автономных округов, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту гражданам, общественным и иным организациям и объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом».[3]

Таким образом, анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о недостаточной проработанности правового статуса государственных органов, граждан и негосударственных организаций в сфере обеспечения безопасности. Но не только этот вывод. Можно поставить проблему шире – произошла ли мобилизация государства и общества на борьбу с терроризмом? Думается, что такой мобилизации не произошло. Из общедоступных информационных сообщений складывается ощущение, что борьба с терроризмом остается уделом незначительной части подразделений спецслужб, сотрудники которых, часто рискуя жизнью, пытаются предотвратить теракты или изобличить виновных в их совершении.

Зададимся вопросом – почему в СССР времен так называемого «застоя» террористические акты и диверсии совершались крайне редко, а виновных удавалось разыскивать и привлекать к уголовной ответственности? Видимо, потому, что на фоне известной общественно-политической обстановки в стране была налажена агентурно-оперативная работа; если бы сегодня весь миллион российских милиционеров (то есть один примерно на 140 жителей) занимался этой кропотливой работой, то положительные результаты не замедлили бы сказаться.

Однако государство и немалая часть общества в 90-годы XX века основательно постарались, чтобы максимально уничтожить в среде правоохранительных органов носителей офицерской чести и профессионализма (можно вспомнить и шельмование «недемократических» сил правопорядка, и предпринятый в начале 90-х разгром следственного аппарата органов госбезопасности и т.д.). Возможно, такой нехорошей цели и не ставилось, просто «получилось, как всегда». Заявив о вхождении в рынок, преуспев в пестовании олигархов, государство не смогло найти средств для того, чтобы предложить профессионалам достойные оклады. Сейчас опытный следователь или оперативник получают гораздо меньше, чем их коллеги по профессии из коммерческих организаций. А не располагая опытными и порядочными людьми в необходимом количестве, качество оперативно-розыскной работы и следствия не повысишь, правовое государство не построишь.

Более того, в состоянии ли наше общество мобилизоваться на войну с терроризмом? Не секрет, что в настоящее время в западном мире и России реализуется такое направление общественного развития, экономической составляющей которого является максимальная нажива, нередко за счет собственного здоровья, свободы и даже жизни. Именно такая идеология закреплена, например, в Гражданском кодексе Российской Федерации. Так, в статье 2 ГК РФ дано определение предпринимательской деятельности как самостоятельной, осуществляемой на свой риск деятельности, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом,

продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Законодательное закрепление «систематического извлечения прибыли» как основной цели деятельности коммерческих организаций весьма символично. Заметим, что пунктом 2 статьи 1 Закона СССР от 4 июня 1990 г. «О предприятиях в СССР» (действие этого закона на территории России было отменено постановлением Верховного Совета РСФСР от 25.12.1990 №446-1) устанавливалось, что «главными задачами предприятия являются удовлетворение общественных потребностей в его продукции, работах и услугах и реализации на основе полученной прибыли социальных и экономических интересов членов трудового коллектива и интересов собственника имущества предприятия». Обратите внимание на устанавливаемые законами приоритеты!

В этой связи небезынтересно, что известный социолог Макс Вебер еще в 1905 г. в труде «Протестантская этика и дух капитализма» писал: «Summumbonum этой этики прежде всего в наживе, во все большей наживе ...; эта нажива в такой степени мыслится как самоцель, что становится чем-то трансцендентным и даже просто иррациональным к «счастью» или «пользе» отдельного человека. Теперь уже не приобретательство служит человеку средством удовлетворения его материальных потребностей, а все существование человека направлено на приобретательство, которое становится целью его жизни. Этот с точки зрения непосредственного восприятия бессмысленный переворот в том, что мы назвали бы «естественным» порядком вещей, ... является необходимым лейтмотивом капитализма...».[4] Об исторической бесперспективности данной парадигмы говорят и многие современные ученые; например, доктор юридических наук А.Д. Керимов ориентацию на «свободный рынок» расценивает как стратегический просчет российской политической элиты, хотя, как полагаю, этот выбор сделан осознанно и на референдумах 1993 г. поддержан значительной частью общества.[5]

Политической составляющей современного общественного развития провозглашены принципы демократии. Словесно приятная формула («демократия») в настоящее время реализуется (в том числе и в России) по «элитистской» модели, когда население время от времени оформляет законность власти политической элиты («выбирает»). Значительная часть населения не желает утруждать себя активным участием в политическом процессе. Наиболее ярко это проявилось на референдуме 12 декабря 1993 г. по Конституции Российской Федерации: из немногим более 106 млн. зарегистрированных избирателей в голосовании приняли участие 54,8%, из них за принятие Конституции РФ проголосовали 58,4%, против – 41,6% граждан.[6] Бездумное забрасывание бюллетеней в урны, голосование за популистские лозунги и другие подобные «сюжеты» известны. В этой связи можно согласиться с мнением известного социолога К. Поппера, оценившего западный социум как лишь как «переходной» от «закрытого общества» (стада) к «открытому обществу», в котором индивидуумы вынуждены принимать личные решения.[7]

От теории вопроса обратимся к социологическим данным. Опросы показывают, что в повседневной жизни лишь 8,7% граждан обычно одобряют и поддерживают действия властей. Иные ответы: обычно вынуждены приспособливаться к действиям властей 46,9% граждан, стараются держаться в стороне от властей 27,2% населения, а 7,2% относятся к властям неприязненно и когда возможно, противодействуют им.[8] Как тут не вспомнить американского ученого Джона Дью, предупреждавшего перед Второй мировой войной: «Серьезная опасность для нашей демократии состоит не в том, что существуют другие, тоталитарные государства. Опасность в том, что в наших собственных личных установках, в наших собственных общественных институтах существуют те же предпосылки, которые в других государствах привели к победе внешней власти (...). Соответственно поле боя находится и здесь, в нас самих, и в наших общественных институтах».[9] Заменяя слова «тоталитарные государства» на

«терроризм», о многом можно задуматься. В качестве общего вывода этих размышлений видится необходимость корректировки общественной парадигмы путем юридического закрепления социальной направленности коммерческой деятельности, а также мобилизации общества на борьбу с терроризмом путем установления комплекса прав и обязанностей всех граждан и организаций во всех без исключения сферах общественной жизни при ведущей роли государства.

ССЫЛКИ

- [1]. Федеральный закон от 09.02.2007 №16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, №7, Ст. 837.
- [2]. Федеральный закон от 28.12.2010 №390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, №1, Ст. 2.
- [3]. Закон Российской Федерации от 5.03.1992 №2446-1 «О безопасности»// Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, №15, Ст. 769
- [4]. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1990. С. 75. (Summumbonum – высшее благо – лат.).
- [5]. См.: Керимов А.Д. Стратегические просчеты российской политической элиты. – М.: Норма: ИНФРРА-М, 2011, С. 8 и сл.
- [6]. См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. / Общ. Ред. Ю.В. Кудрявцева. – М.: Фонд «Правовая культура», 1996, С. 545.
- [7]. См.: Поппер К. Открытое общество и его враги. – М.: Феникс, 1992, С. 217-218; Пивоваров Ю.С., Фурсов А.И. Размышления о демократии. В сб.: Проблема демократии в политической мысли XX столетия. Проблемно-тематический сборник. - М.: ИНИОН РАН, 1999, С. 20-22.
- [8]. См.: Бойков В.Э. Народ и власть. Результаты социологического мониторинга: 1999-2006 гг. – М.: Изд-во РАГС, 2007, С. 190.
- [9]. Цит. по: Фромм Э. Бегство от свободы: пер. с англ. – М.: Прогресс, 1989, С. 15.