

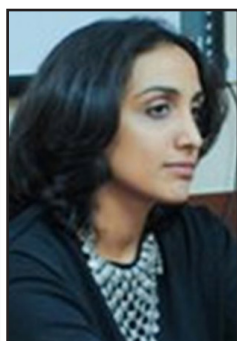


Правовое содержание механизма обеспечения транспортной безопасности



Николай МОЛЧАНОВ
Nikolai A. MOLCHANOV

Виктор ЕГОРОВ
Viktor P. EGOROV



Елена МАТЕВОСОВА
Elena K. MATEVOSOVA

Молчанов Николай Андреевич — доктор военных наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия. Егоров Виктор Павлович — доктор военных наук, профессор Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ), Москва, Россия. Матевосова Елена Константиновна — кандидат юридических наук, старший преподаватель МГЮА, Москва, Россия.

Legal Content of the Mechanism for Ensuring Transport Safety
(текст статьи на англ. яз. — English text of the article — p. 11)

Авторами статьи обосновывается необходимость конструирования научно обоснованной модели механизма функционирования системы обеспечения транспортной безопасности страны. Отмечается важность реализации комплекса правовых и организационных мер в этой области с учётом национальных интересов и реалий мирового развития, а также критически оцениваются определённые содержательные и юридически не всегда точные положения в законодательных документах, затрагивающих заявленную тему.

Ключевые слова: законодательство, право, наука, теория, модель, национальная безопасность, транспортная безопасность, транспортная система, национальные приоритеты.

Противодействие внутренним и внешним вызовам и угрозам национальной безопасности остается сегодня ключевым вопросом международной повестки дня. При этом нельзя не сознавать, что состояние защищённости личности, общества и государства, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие страны, невозможно поддерживать без опоры на научно обоснованные, теоретически выверенные правовые подходы. Безопасность — сфера, где всегда присутствует тонкая грань, зона ответственных решений с чрезвычайно непростыми, часто многосложными юридическими нюансами, предполагающими особо внимательное толкование буквы закона.

I.

Юридическая, политическая и транспортная карта современного мира существенно меняется прежде всего под влиянием процессов глобализации, одновременно интегрирующих и разобщающих мировое сообщество, обостря-

ющих проблему национальной безопасности каждого государства, независимо от его географических координат.

Обеспечение транспортной безопасности — одно из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации в области национальной безопасности. От эффективности реализуемых мер в отношении транспортной безопасности напрямую зависит результат проводимых в стране преобразований во внутриполитической, экономической, социальной, информационной, военной, экологической и других очень важных сферах.

Система правовых, экономических, организационных и иных мер обеспечения транспортной безопасности, составляя структурно-функциональное целое, должна приводиться в направленное движение эффективным механизмом, конструирование которого определяется поставленными стратегическими целями и вместе с тем подчиняется требованию качественной «перестройки» в складывающихся условиях.

Объективно оценивая состояние транспортной безопасности в России, можно заключить, что существующий механизм ее обеспечения требует комплексного совершенствования с учетом всей совокупности факторов и условий жизни российского общества и тенденций общемирового развития.

Рассмотрение одних из мер (имеющих большую важность в сравнении с другими) обеспечения транспортной безопасности, к примеру — организационных, способно привести к сбоям функционирования единого механизма их реализации вследствие нарушения основополагающих принципов согласованного взаимодействия всех элементов системы.

Органам государственной власти и органам местного самоуправления, субъектам транспортной инфраструктуры и институтам гражданского общества, сохраняя конструктивный диалог, необходимо создать модель механизма обеспечения транспортной безопасности с заданными параметрами ее оптимизации. Как представляется, исходные, руководящие положения, которые бы отличало программно-целевое содержание, лучше всего отразить в отдельном нормативном правовом акте — Концепции транспортной безопасности Российской Федерации.

Утратившая юридическую силу «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», утвержденная президентом страны 12 мая 2009 года, определяла на-

правленность сосредоточения усилий и ресурсов на обеспечение национальной безопасности во внутриполитической, экономической, социальной сферах, в области науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах, а также касалась общественной безопасности. Данное «стратегическое» положение позволяло судить об условном выделении различных сфер национальной безопасности, не допускающих произвольного расширительного толкования, что и актуализировало вопрос об отнесении транспортной безопасности к одной из них.

Действующая ныне Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [1], разработанная с учетом новых угроз, имеющих комплексный взаимосвязанный характер, исходит из того, что национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией и законодательством Российской Федерации: прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую, безопасность личности. По сути, документ не только определяет во многом «открытый» перечень видов безопасности, но и прямо называет среди них такой, как транспортную, причем в числе видов под грифом «прежде всего».

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации признает свершившимся фактом обострение в современном мире противоречий, связанных в том числе с контролем над транспортными артериями.

В целях обеспечения государственной и общественной безопасности укрепляется режим безопасного функционирования, повышается уровень антитеррористической защищенности транспортной инфраструктуры как критически важного и потенциально опасного объекта.

Обеспечение национальной безопасности с точки зрения качества жизни российских граждан, как стратегического национального приоритета, требует гарантий доступности объектов транспортной инфраструктуры для инвалидов и других маломобильных групп населения. Улучшение и развитие транспортной инфраструктуры в этом смысле — прямая задача органов государственной власти и органов местного самоуправления, решаемая во взаимодействии с институтами гражданского общества.

Устранение дисбалансов в транспортной инфраструктуре — несомненное условие эко-





номического роста, а следовательно, обеспечения экономической безопасности государства.

Реализуемая сегодня государственная социально-экономическая политика, в противодействие угрозам экономической безопасности, предусматривает формирование единого транспортного пространства на базе сбалансированного опережающего развития эффективной транспортной инфраструктуры и роста уровня транспортной связности регионов с учетом масштабов российской территории, создание транспортных коридоров и мультимодальных транспортно-логистических узлов, увеличение объема и повышение качества дорожного строительства.

Следует отметить, что Стратегия национальной безопасности Российской Федерации отдельно указывает на значимость расширения использования инструментов государственно-частного партнерства для завершения формирования базовой транспортной инфраструктуры, особенно в Арктике, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, развития Северного морского пути, Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей.

При этом, заметим, одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне (на среднесрочную перспективу) становится создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, в том числе путем введения механизма координации размещения транспортной инфраструктуры всех уровней.

II.

Анализируя основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в части обеспечения транспортной безопасности, можно сформулировать общий вывод об особом значении ее укрепления для поддержания международного правопорядка и стратегической стабильности.

Создавая условия для повышения конкурентоспособности российской экономики и качества жизни населения, нужно позаботиться о специальных мерах по повышению комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы. Развитие конкурентных преимуществ в транспортной инфраструктуре является одним из приоритетных направлений проводимой в стране социально-экономической политики. Так, действующая транспортная стратегия Российской Федерации [2] признает важную роль безопасности транс-

портной системы в социально-экономическом развитии и в качестве своей цели пунктом «5» называет повышение уровня безопасности транспортной системы, реализация которой позволит создать необходимые условия для соответствующего уровня общенациональной безопасности и снижения террористических рисков.

Защищенность любого общества в наши дни — это результат борьбы с терроризмом как смертельным заболеванием всего человечества, целебное противодействие от которого так важно изобрести своевременно.

Основным глобальным вызовом криминального характера в сфере транспорта стал именно терроризм. Объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства продолжают оставаться целями устремлений террористических и экстремистских организаций, что обусловлено высокой степенью уязвимости дорожных сетей и коммуникаций.

Федеральный закон от 9 февраля 2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» [3] определяет понятие «транспортная безопасность» как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Законодатель, следуя требованию полноты правового регулирования, в статье 1 самым первым положением определяет понятие «акт незаконного вмешательства» следующим образом: это противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий.

Как следует из пояснительной записки к проекту Федерального закона «О транспортной безопасности», необходимость данного закона обусловлена рядом факторов, основным из них является фактор террористической угрозы, опасность которого для объектов транспортного комплекса резко возросла.

Несмотря на то, что закон был призван устранить существующие пробелы правового регулирования в области транспортной безопасности, проблема «правовой неопределенности» до настоящего времени окончательно не решена. Вопросы правового и организационного обеспечения транспортной безопасности продолжают оставаться предметом острых дискуссий в научном сообществе и среди специалистов данной области.

Таким образом, установление правовой основы обеспечения транспортной безопасности с перевесом в сторону значимости мер по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта вполне объяснимо и целесообразно с учетом принципа соответствия законодательства, правотворческого процесса в целом реалиям социальной действительности.

Однако надо признать актуальность совершенствования законодательства в области транспортной безопасности в том числе и с позиций соблюдения требований юридической техники, а именно, единообразия используемой терминологии с целью устранения существующих противоречий в понятийно-категориальном аппарате массива правовых актов, регулирующих транспортную безопасность и другие смежные с ней вопросы.

Так, к примеру, Воздушный кодекс Российской Федерации [4] наравне с авиационной безопасностью выделяет также безопасность полётов воздушных судов. Определение авиационной безопасности в статье 83 данного кодекса как «состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации» нуждается в расширении содержательной части, а также уточнении законодателем её отличия от безопасности полётов воздушных судов с учётом различного смыслового объёма данных понятий.

Детального анализа на предмет системности и внутренней непротиворечивости требуют и другие кодифицированные акты и уставы, регулирующие отношения в области использования различных видов транспортных средств — Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации [5], Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации [6], Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта [7], Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации [8] и др.

III.

Одним из основных принципов обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации служит интеграция в международные системы безопасности. Только стратегическое, равноправное и многостороннее международное взаимодействие способно дать положительный результат в данной области в наднациональном ракурсе. В этой связи отдельного внимания заслуживают ряд соглашений и иных актов Содружества Независимых Государств, направ-

ленных на поддержание коллективной безопасности. Решением Экономического совета СНГ от 27 мая 2016 года [9] формирование согласованной политики в области транспортной безопасности определяется в качестве приоритетного направления сотрудничества в сфере транспорта на период до 2020 года, что, несомненно, требует от государств-участников и законодательных новелл, и совершенствования правоприменительной деятельности в данной области на основе обеспечивающей необходимую «согласованность» при реализации мер модели.

Единство взглядов и подходов государств-участников СНГ к сотрудничеству в области обеспечения транспортной безопасности было во многом достигнуто утверждением 29 мая 2015 года Стратегии обеспечения транспортной безопасности на территориях Содружества Независимых Государств при осуществлении перевозок в международном сообщении [10]. Задаче создания механизма реализации стратегии в документе отводится первостепенная роль.

Несмотря на особенности развития транспортной системы и реализацию векторной государственной политики в области обеспечения безопасности государства, выражающей определенные национальные интересы и приоритеты, степень и характер международного взаимодействия и сотрудничества, не ограничиваясь какими-либо объединениями, подобными содружествам, союзам, ассоциациям и иным их формам, требуют от каждого государства всестороннего учёта опыта обоснования правовых и организационных инициатив в сфере обеспечения транспортной безопасности за рубежом.

Межгосударственная интеграция и как следствие гармонизация нормативных требований и методологических подходов, объединенных единым замыслом защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, несомненно, помогли бы совершенствованию государственного управления системой транспорта и транспортной безопасности.

Сегодня мировое пространство под влиянием нарастающих процессов глобализации, усиливающейся информатизацией общества, представляет поля беспощадного боя — мировой информационной войны, последствия которой являют серьезную угрозу для национальной безопасности во всех сферах жизни





общества. В этих условиях прогнозирование рисков и угроз транспортной безопасности и принятие опережающих мер по их предотвращению требуют от государства решения проблем обеспечения информационной безопасности транспортного комплекса. Россия, как и многие другие страны, переходит к инновационному варианту развития транспортной системы, внедряя новейшие информационно-телекоммуникационные технологии, а также технологии планирования и управления транспортными средствами и потоками. Сохранение так называемого «технологического суверенитета» государства — сложнейшая задача, решение которой выявляет определенные недоработки государственной политики в информационной сфере.

Именно развитие наукоёмких секторов экономики сделали возможным превратить инновационные факторы в основной источник экономического роста Российской Федерации, в том числе развертывание новых инфраструктурных проектов, направленных на создание высокотехнологичной транспортной системы. И обращение к научным знаниям необходимо не только при производстве какой-либо наукоёмкой продукции, например, в транспортном машиностроении, но и при создании теоретически состоятельной и практически значимой модели механизма функционирования системы обеспечения транспортной безопасности. А потому и следует активизировать научный потенциал для проведения исследований в этой области с учётом вероятного роста потенциальной угрозы террористических актов на объектах транспортной инфраструктуры.

Подготовка проектов нормативных актов, совершенствующих правовую базу транспортной безопасности, должна сопровождаться проведением их правовой экспертизы и обсуждением в научно-технических, консультативных и иных советах соответствующих органов государственной власти, репрезентативный состав которых обеспечит компетентностный подход к решению накопившихся к этому моменту вопросов. Как справедливо отмечает секретарь Совета Безопасности РФ Н. П. Патрушев, «наука — фундамент безопасности... нам, как никогда, нужны свежие идеи, глубокий научный прогноз вызовов и угроз, а также научное обоснование принимаемых решений, поиск различных альтернатив» [11].

Правовые средства, в свою очередь, не исчерпывают механизм обеспечения транспортной безопасности, но, как очевидно, имеют исключительное значение для его выверенной работы. Утверждение о том, что именно право предопределяет функциональность всех элементов такого механизма, может быть критически осуждено за свою односторонность и категоричность, но при этом все равно не утратит своей исходной правильности, ибо обосновано реальностью фактов международного и национального масштаба.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.01.2016. № 1 (часть II). Ст. 212.
2. Распоряжение правительства РФ от 22.11.2008 г. № 1734-р (ред. от 11.06.2014) «О Транспортной стратегии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 15.12.2008. № 50. Ст. 5977.
3. Федеральный закон от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О транспортной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 12.02.2007. № 7. Ст. 837.
4. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 24.03.1997. № 12. Ст. 1383.
5. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 г. № 24-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 12.03.2001. № 11. Ст. 1001.
6. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 г. № 81-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2207.
7. Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 259-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» // Собрание законодательства РФ. 12.11.2007. № 46. Ст. 5555.
8. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 18-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 13.01.2003. № 2. Ст. 170.
9. Решение Экономического Совета Содружества Независимых Государств «О ходе реализации приоритетных направлений сотрудничества государств-участников СНГ в сфере транспорта на период до 2020 года» (27 мая 2016 года) // <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=5391>. Доступ 08.11.2016.
10. Решение Совета глав правительств СНГ «О Стратегии обеспечения транспортной безопасности на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств при осуществлении перевозок в международном сообщении» (29 мая 2015 года) // <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=5129>. Доступ 08.11.2016.
11. Патрушев Н. П. Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации // Предисловие к сборнику к 70-летию Победы в Великой Отечественной войне. — М., 2015. — С. 8. ●

Координаты авторов: **Молчанов Н. А.** — namolchanov@msal.ru, **Егоров В. П.** — fnpitirim@mail.ru, **Матевосова Е. К.** — ekmatevosova@msal.ru.

Статья поступила в редакцию 08.11.2016, принята к публикации 27.12.2016.