

УДК 351.746.1

В.В. Мамонов

Казахский национальный университет имени аль-Фараби,
Институт государства и права, Казахстан, г. Алматы
E-mail: mamonov1976_76@mail.ru

Комментарий к законодательному определению понятия «транспортная безопасность»

Статья отражает политико-правовые идеи, заложенные в понятие «транспортная безопасность» Закона РК от 6 января 2012 года «О национальной безопасности РК». Исследование строится на юридическом анализе содержания понятия «национальная безопасность», которое является ключевым в определении предмета правового регулирования данного закона и формирует теоретико-методологические основы механизма обеспечения национальной безопасности на современном этапе. В рамках исследования обозначены элементы транспортной безопасности как части систем более высокого порядка, а именно экономической и национальной безопасности Республики Казахстан.

Ключевые слова: транспортная безопасность, национальные интересы в сфере транспорта, угрозы транспортной безопасности, противодействие угрозам транспортной безопасности.

В.В. Мамонов

«Көлік қауіпсіздігі» ұғымының заңнамалық анықтамасына түсіндірме

Мақалада заңнамалық анықтама көлемінде көлік қауіпсіздігінің негізгі элементтері ашып көрсетілді. Оларға: көлік саласындағы ұлттық мүдделер, көлік қауіпсіздігіне төнетін қауіп-қатерлер, көлік қауіпсіздігіне төнетін қауіп-қатерге қарсы әрекет ету әдістері жатады. Жүргізілген ғылыми зерттеудің нәтижесінде Қазақстан Республикасының көлік қауіпсіздігін қамтамасыз етудің заманауи механизмдерінің айрықша белгілері берілген. **Түйін сөздер:** көлік қауіпсіздігі, көлік саласындағы ұлттық мүдделер, көлік қауіпсіздігіне төнетін қауіп-қатер, көлік қауіпсіздігіне төнетін қауіп-қатерге қарсы әрекет ету.

V.V. Mamonov

Comments to the legislative definition of “transport security”

Basic elements of transport security within the framework of legislative concepts are revealed in the article. The most important among them are national interests in the field of transport, transport security threats, measures of counteraction to the threats of transport security. The distinctive features of the modern mechanism of legislative regulation in transport security of Kazakhstan are formulated on the basis of this research.

Key words: transport safety, national interests in the field of transport, transport security threats, counteraction to transport security threats.

Развитие транспортной отрасли входит в сферу ключевых национальных интересов, обеспечивающих решение стратегических задач государственного строительства [1]. В рамках законодательного регулирования соответствующие подходы, наряду с иными нормативными правовыми актами, нашли отражение в Законе РК от 6 января 2012 года «О национальной безопасности РК» [2] (далее – Закон) через понятие «транспортная безопасность».

Согласно пп. 4) п. 1 ст. 22 Закона, транспортная безопасность предусматривает состояние защищенности транспортной отрасли экономики от реальных и потенциальных угроз, при котором государство способно обеспечить создание условий для удовлетворения потребностей экономики и населения в перевозках автомобильным, железнодорожным, воздушным, морским и речным видами транспорта и связанных с ними услугами, формирование и развитие

транспортной инфраструктуры, а также устойчивое развитие и обеспечение конкурентоспособности транзитного потенциала.

Как часть систем более высокого порядка транспортная безопасность является составляющей экономической безопасности, которая в свою очередь является одним из видов национальной безопасности. В этой связи при рассмотрении понятия «транспортная безопасность» следует исходить из методических подходов, обеспечивающих его анализ от общего к частному.

Национальная безопасность Республики Казахстан определяется как состояние защищенности национальных интересов Республики Казахстан от реальных и потенциальных угроз, обеспечивающее динамическое развитие человека и гражданина, общества и государства (пп. 3) ст. 1 Закона).

В указанном контексте термин «национальная безопасность» является производным от понятия безопасности вообще, означающего положение, при котором не угрожает опасность кому-нибудь или чему-нибудь [3, с. 74]. Национальная безопасность – это «состояние защищенности национальных интересов», то есть результат государственной политики в данной сфере, имеющий определенные количественные и качественные показатели.

Необходимо обратить внимание, что в отличие от понятия «национальная безопасность», которое было закреплено в прежней редакции Закона РК «О национальной безопасности РК» [4], рассматриваемое определение дополнено указанием на то, что состояние защищенности национальных интересов обеспечивает «динамическое развитие человека и гражданина, общества и государства». Тем самым, национальная безопасность, как и ее отдельные виды и подвиды, были строго привязаны к системе государственного планирования.

Система государственного планирования представляет собой комплекс взаимосвязанных элементов, состоящий из принципов, документов, процессов и участников государственного планирования, обеспечивающий развитие страны на долгосрочный (свыше 5 лет), среднесрочный (от года до 5 лет) и краткосрочный (до 1 года) периоды. Государственное планирование охватывает деятельность органов государственной власти и иных участников процесса

развития страны, направленную на повышение уровня социально-экономического развития Казахстана, рост благосостояния граждан и укрепление безопасности страны [5].

Таким образом, защищенность национальных интересов в целом, либо в отдельных сферах (отраслях) ориентирована, прежде всего, на полную и последовательную реализацию целей, предусмотренных документами Системы государственного планирования. Исходя из этого, в части второй п. 2 ст. 18 Закона закрепляется, что требования по обеспечению национальной безопасности в обязательном порядке учитываются при:

- 1) стратегическом планировании направлений и этапов социально-экономического развития страны;

- 2) разработке, принятии и исполнении законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере национальной безопасности.

Указанное обеспечивает также целостность и взаимосвязь между отдельными направлениями и уровнями деятельности государственного аппарата при внесении корректив, обусловленных складывающейся ситуацией на конкретном этапе развития Республики Казахстан. Например, положения ранее действовавшей Транспортной стратегии Республики Казахстан до 2015 года [6] были переработаны и включены в Государственную программу по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 годы [7]. В свою очередь, на основе последнего из названных документов была принята Программа по развитию транспортной инфраструктуры в Республике Казахстан на 2010 – 2014 годы [8].

Анализ приведенного выше определения понятия «национальная безопасность» позволяет выделить три основных элемента, входящих в его состав. Такими элементами являются:

- 1) национальные интересы;
- 2) угрозы национальным интересам;
- 3) меры противодействия угрозам.

Согласно понятийному аппарату Закона, под национальными интересами Республики Казахстан понимается совокупность законодательно признанных политических, экономических, социальных и других потребностей Республики Казахстан, от реализации которых зависит способность государства обеспечивать защиту прав человека и гражданина, ценностей казахстанско-

го общества и основ конституционного строя. Угрозами угрозы национальной безопасности является совокупность внешних и внутренних факторов (процессов и явлений), препятствующих или могущих препятствовать реализации национальных интересов Республики Казахстан (пп. 6), 7) ст. 1). Относительно мер противодействия угрозам национальной безопасности следует отметить, что при отсутствии в Законе соответствующего понятия, сущность таких мер прямо вытекает из ст. 18 названного акта. Меры противодействия угрозам национальной безопасности можно определить как меры, направленные на своевременное выявление и нейтрализацию угроз национальной безопасности, локализацию и ликвидацию последствий их негативного воздействия.

В целом, в своей основе представленная законодательная модель применительно к каждому из элементов национальной безопасности последовательно отвечает на следующие вопросы: «что защищаем?» (национальные интересы), «от чего защищаем?» (угрозы национальной безопасности), «как или посредством чего защищаем?» (меры противодействия угрозам).

На тех же подходах строятся понятия экономической и транспортной безопасности, каждая из которых, как отмечалось ранее, является частью систем более высокого порядка (национальная безопасность → экономическая безопасность → транспортная безопасность).

Деление национальной безопасности на виды и подвиды обусловлено тем, что и личность, и общество, и государство имеют самые разнообразные потребности (интересы). Не менее разнообразны по своему характеру и проявлениям угрозы, препятствующие их реализации. В этой связи имеется необходимость более детального определения объектов, подлежащих защите, существующих или могущих возникнуть угроз в той или иной сфере общественных отношений, а также конкретных мер по их выявлению и нейтрализации. Такой подход позволяет четко и предметно определить тактические задачи в работе государственных органов на отдельных направлениях обеспечения национальной безопасности, которая, в свою очередь, выступает в качестве единой стратегической цели.

Этими же обстоятельствами обусловлены законодательные положения о том, что обеспечение национальной безопасности достигается

последовательно реализуемой государственной политикой при четком разграничении компетенции и согласованном функционировании всех органов и должностных лиц государства, а также граждан и организаций, принимающих на законном основании участие в реализации мер по обеспечению национальной безопасности (п. 1 ст. 18). В Законе нашли отражение соответствующие полномочия государственных органов, сферы их ответственности, а также координационные механизмы совместной работы по защите национальных интересов (п. 4 ст. 18).

Применительно к экономической безопасности перечисленные аспекты закреплены в ст. 22 Закона «Обеспечение экономической безопасности».

Что касается транспортной безопасности, то данное понятие менее детализировано. Из самого определения можно четко выделить только национальные интересы. К ним следует отнести:

- удовлетворение потребностей экономики и населения в перевозках автомобильным, железнодорожным, воздушным, морским и речным видами транспорта и связанных с ними услугами;
- формирование и развитие транспортной инфраструктуры;
- устойчивое развитие и обеспечение конкурентоспособности транзитного потенциала.

Дополнительным ориентиром в определении национальных интересов в данной сфере являются положения пп. 11) п. 1 ст. 5, пп. 2) п. 2 ст. 22 Закона, относящих к основным национальным интересам Республики Казахстан и национальным интересам в сфере экономики, устойчивое функционирование субъектов транспортной отрасли, а также транспортную независимость Республики Казахстан.

Вполне очевидно, что в рамках транспортной безопасности стержень национальных интересов составляют экономические потребности физических и юридических лиц, а также государства. Вместе с тем такая трактовка суживала бы реальное значение транспортной отрасли, в том числе в контексте понятия «национальные интересы Республики Казахстан», которые охватывают не только экономические, но и политические, социальные и другие потребности Республики Казахстан. В этой связи уместно привести утверждение Ю.Ф. Голиусова, соглас-

но которому те же дороги имеют ключевое государственное значение для удержания обширных земельных просторов в обжитом состоянии; они являются средством коммуникации – чтобы люди общались, были единой нацией, нужна постоянная связь [9]. Таким образом, национальные интересы в транспортной отрасли являются не только составляющей экономической безопасности, но и затрагивают отдельные аспекты политической, общественной и иных видов безопасности.

Угрозами транспортной безопасности будут являться все возможные негативные факторы (процессы и явления), которые препятствуют или могут препятствовать реализации названных национальных интересов. Из них в Законе непосредственно упоминается снижение качества, конкурентоспособности транзитного потенциала (пп. 13) п. 1 ст. 6). Такой акцент неслучаен, поскольку транспортные издержки составляют значительную долю в стоимости товаров по экспортным операциям любой страны. Исходя из этого государства предпринимают меры по развитию транспортной инфраструктуры, в том числе созданию крупных транспортно-логистических узлов (хабов). Научные подходы к выработке и реализации соответствующих мер нашли отражение в отечественной и зарубежной литературе [10], [11].

Противодействие угрозам транспортной безопасности отражения в Законе не нашло. Вместе с тем общие ориентиры в этом вопросе в рамках общегосударственной системы мер обеспечения национальной безопасности обозначены достаточно четко.

В соответствии с п. 3 ст. 18 Закона, обеспечение национальной безопасности состоит в достижении и поддержании необходимого уровня защищенности национальных интересов путем:

- 1) определения основных направлений деятельности государства в этой сфере;
- 2) выявления и прогнозирования угроз национальной безопасности, а также возможностей продвижения политических инициатив Республики Казахстан за рубежом;
- 3) осуществления комплекса оперативных и долговременных мер по предупреждению и нейтрализации угроз национальной безопасности, в том числе по устранению причин и условий, порождающих эти угрозы;

4) мобилизации сил и средств обеспечения национальной безопасности в случаях возникновения непосредственной угрозы национальной безопасности, посягательства на нее, в том числе в случаях экстремальных и чрезвычайных ситуаций внутригосударственного, трансграничного и глобального характера;

5) безотлагательного принятия решений и действий по защите национальных интересов, пресечения незаконной деятельности, посягающей на национальную безопасность, осуществления иных правоограничительных мер;

6) локализации и ликвидации последствий, связанных с посягательствами на национальные интересы, осуществления комплекса восстановительных мер.

Представленная система мер носит комплексный характер, отражает как общерегулятивные, так и охранительные механизмы различной направленности. Для сравнения, например, в российском законодательстве угрозы, как и само понятие «транспортная безопасность» трактуется в специальном отраслевом значении. Согласно пп. 10) ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 года «О транспортной безопасности» [12], транспортная безопасность – это состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Актом незаконного вмешательства является 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 (пп. 1) ст. 1).

Указанное подчеркивает, что подходы к формированию понятийного аппарата обусловлены многими факторами (научными традициями, складывающейся общественно-политической обстановкой и др.). Явное усиление одной из угроз также может повлиять на официальные взгляды в отношении той или составляющей национальной безопасности и ее закрепление в законодательстве.

В заключение необходимо отметить, что положения Закона относительно круга национальных интересов, угроз национальным интересам и мер противодействия являются основными, но не исчерпывающими. С учетом п. 2 ст. 5, п. 2 ст. 6 Закона, в рамках содержания понятия

«транспортная безопасность» они дополняются и детализируются в других законодательных и иных нормативных правовых актах, стратеги-

ческих и программных документах Республики Казахстан (Закон «О транспорте в Республике Казахстан» и др.).

Литература

- 1 Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева Народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» (Астана, 14 декабря 2012 года)//Информационная система «Параграф» (ТОО ИнфоТехСервис). Версия 5.0.
- 2 Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года «О национальной безопасности Республики Казахстан»//Информационная система «Параграф» (ТОО ИнфоТехСервис). Версия 5.0.
- 3 Толковый словарь русского языка: Ок. 100000 слов, терминов и фразеологических выражений/С.И.Ожегов; под ред. проф. Л.И. Скворцова. – 28-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство «Мир и Образование»: ООО «Издательство Ониск», 2012. – 1376 с.
- 4 Закон Республики Казахстан от 26 июня 1998 года «О национальной безопасности Республики Казахстан» (утратил силу)//Информационная система «Параграф» (ТОО ИнфоТехСервис). Версия 5.0.
- 5 Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года №827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан» //Информационная система «Параграф» (ТОО ИнфоТехСервис). Версия 5.0.
- 6 Указ Президента Республики Казахстан от 11 апреля 2006 года №86 «О Транспортной стратегии Республики Казахстан до 2015 года» (утратил силу)//Информационная система «Параграф» (ТОО ИнфоТехСервис). Версия 5.0.
- 7 Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 958 «О Государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 годы и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан»//Информационная система «Параграф» (ТОО ИнфоТехСервис). Версия 5.0.
- 8 Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 сентября 2010 года № 1006 «Об утверждении Программы по развитию транспортной инфраструктуры в Республике Казахстан на 2010-2014 годы» //Информационная система «Параграф» (ТОО ИнфоТехСервис). Версия 5.0.
- 9 Голиусов Ю.Ф. Транспортная политика России//Обозреватель. – 2009. – №3. – С. 12, 13.
- 10 Жуматаев Р.Н. Транспортная политика Республики Казахстан//Перспективы Центральной Азии как транзитного моста между Европой и Китаем: сб. матер. междунар. конф. – Алматы, 2005. – С. 18-25.
- 11 Скворцов О. Транспортная политика России на перепутье//Дороги России XXI века. – 2012. – №3. – С.10-13.
- 12 Федеральный закон от 9 февраля 2007 года №16-ФЗ «О транспортной безопасности»//База данных «Федеральные законы»/council.gou.ru.

References

- 1 Message from the President of the Republic of Kazakhstan – the Leader of the Nation Nursultan Nazarbayev the people of Kazakhstan «Strategy» Kazakhstan-2050 «: new political course held state» (Astana, December 14, 2012) // Information System «Paragraph» (LLP InfoTechService). Version 5.0.
- 2 Law of the Republic of Kazakhstan dated January 6, 2012 «On the National Security of the Republic of Kazakhstan» // Information System «Paragraph» (LLP InfoTechService). Version 5.0.
- 3 Dictionary of Russian: Approx. 100,000 words, terms and phraseological expressions / S.I.Ozhegov; Ed. prof. LI Skvortsov. – 28th ed., Rev. – M.: «Publisher» Peace and Education «, LLC» Publisher Onyx «, 2012 – 1376 s.
- 4 The Law of the Republic of Kazakhstan dated 26 June 1998 «On the national security of the Republic of Kazakhstan» (repealed) // Information System «Paragraph» (LLP InfoTechService). Version 5.0.
- 5 Edict of the President of the Republic of Kazakhstan dated June 18, 2009 №827 «On state planning system in the Republic of Kazakhstan» // Information System «Paragraph» (LLP InfoTechService). Version 5.0.
- 6 Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated April 11, 2006 №86 «On Transport Strategy of the Republic of Kazakhstan till 2015» (repealed) // Information System «Paragraph» (LLP InfoTechService). Version 5.0.
- 7 Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated March 19, 2010 № 958 «On the State Program on Forced Industrial-Innovative Development of Kazakhstan for 2010-2014 and Repeal of certain decrees of the President of the Republic of Kazakhstan» // Information System «Paragraph» (LLP InfoTechService). Version 5.0.
- 8 Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan dated 30 September 2010 № 1006 «On approval of the Programme for the development of transport infrastructure in the Republic of Kazakhstan for 2010-2014» // Information System «Paragraph» (LLP InfoTechService). Version 5.0.
- 9 Goliusov YF Russian transport policy // Explorer. – 2009. – №3. – S.12,13.
- 10 Zhumataev RN Transport Policy of the Republic of Kazakhstan // Prospects of Central Asia as a transit bridge between Europe and China: Sb. mater. Intern. conf. – Almaty, 2005 – S.18-25.
- 11 A. Skvortsov Russian transport policy at a crossroads // Roads of Russia in XXI century. – 2012. – №3. – S.10-13.
- 12 Federal Law on February 9, 2007 №16-FZ «On transport security» // Database «Federal Laws» /souncil.gou.ru.