

УДК 34.342

БЕЗОПАСНОСТЬ ВЫСОКОРИСКОВЫХ ОБЪЕКТОВ КАК ОБЛАСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2012 г.

М.В. Назаркин

Академия управления МВД России, Москва

nazarkin.mikhail@rambler.ru

Поступила в редакцию 17.10.2011

Рассматриваются вопросы правового регулирования отношений в сфере обеспечения безопасности высокорисковых объектов. Раскрывается содержание безопасности высокорисковых объектов как правовой категории, дается классификация высокорисковых объектов, освещаются основные тенденции и проблемы нормативной регламентации общественных отношений в данной области.

Ключевые слова: высокорисковые объекты, безопасность, чрезвычайные ситуации, технологический терроризм, правовое регулирование, правовой институт, правовой режим.

Развитие общественных отношений и правотворчество, как известно, два неразрывно связанных, взаимно обусловленных процесса. Баланс между ними отражает в числе прочего степень совершенства правовой системы любого государства, поскольку законодатель обязан своевременно включать в сферу своей нормотворческой деятельности те социальные процессы и явления, которые с необходимостью требуют правового регулирования. При этом задачи законодателя с неизбежностью усложняются в той же мере, в которой усложняются социальные процессы в условиях современной цивилизации. Как следствие, попытка облечь в правовую форму новые общественные феномены наталкивается на неизбежно возникающие при этом методологические проблемы, и явление ускользает от того, кто предпринимает попытку ввести его в четкие рамки юридической дефиниции.

Следует признать, что в наши дни сама природа социальных отношений претерпевает серьезные изменения под воздействием прогресса в различных областях человеческой деятельности, прежде всего в сфере технологий – промышленных и информационных. Прогресс же, в свою очередь, помимо многочисленных положительных следствий, таит в себе самые разнообразные угрозы и риски для безопасного существования отдельного человека и общества.

Так, в последние десятилетия в России и мире особую остроту обрели вопросы обеспечения безопасности во всех своих проявлениях. Среди множества факторов, обусловивших это, в первую очередь следует назвать развитие энергетической, производственной, транспортной, ин-

формационной инфраструктур; внедрение в производство новых, зачастую опасных технологий; процессы урбанизации, предопределяющие появление все новых источников потенциальной опасности, а следовательно, возрастание рисков природных и техногенных катастроф (достаточно привести примеры крупномасштабных катастроф на Чернобыльской АЭС в 1986 г. в СССР и на АЭС в провинции Фукусима в Японии в 2011 г. в качестве подтверждения этого очевидного тезиса).

В этом же ряду находятся угрозы террористического характера, которые в современных условиях приобретают новые черты, что дает основание говорить о феномене технологического терроризма как современной («инновационной») разновидности последнего. Речь идет о совершении террористических актов на рассматриваемых объектах – все террористические акты последних лет, совершенные в нашей стране и имевшие большой общественный резонанс (ряд взрывов в Московском метрополитене, подрывы железнодорожных составов направления Санкт-Петербург – Москва, теракты на воздушном транспорте и др.), относятся именно к этой разновидности.

Развитие цивилизации объективно формирует новые отношения в триаде «человек – техника – природа», которые в свою очередь расширяют спектр угроз для личности, общества и государства, различные по своей природе и интенсивности. Эти отношения не могут остаться вне поля зрения законодателя. В сферу нормотворчества включаются все новые и новые общественные отношения, как следствие появляется массив новых норм и институтов (отрасле-

вых и межотраслевых); юридическое закрепление получают новые понятия и категории, расширяется перечень содержащих их правовых источников.

Например, анализ действующих нормативных правовых актов позволяет выделять такие институты, как «безопасность дорожного движения», «экологическая безопасность», «биологическая безопасность», «химическая безопасность», «техногенная безопасность», «термическая безопасность», «пожарная безопасность», «авиационная безопасность», «транспортная безопасность», «промышленная безопасность», «безопасность продукции» и многие другие [1]. Развитие законодательства происходит через расширение спектра юридически закрепляемых разновидностей безопасности.

Убедительной иллюстрацией этой тенденции выступает проблема транспортной безопасности, которая обсуждается в нашей стране на протяжении многих лет. Предметом дискуссии был и по-прежнему продолжает оставаться широкий круг вопросов: определение понятия транспортной безопасности («транспортная безопасность», «безопасность транспорта» и «безопасность на транспорте») и его содержание, соотношение транспортной безопасности с иными видами безопасности, направления ее обеспечения, транспортная безопасность и обеспечение правопорядка на транспорте и т.п. Эти проблемы были предметом обсуждения многочисленных научных конференций и сейчас не утратили своей актуальности вследствие того, что транспортная безопасность имеет множество аспектов: экономических, правовых, организационных, технических, экологических, военных, международных и других [2].

Принятие в 2007 году Федерального закона «О транспортной безопасности» [3], казалось бы, должно было разрешить если не все эти проблемы, то большую их часть, а главное – устранить почву для дискуссии по ключевому вопросу о смысловом содержании самого понятия транспортной безопасности. Однако этого не произошло.

Законодатель в ст. 1 указанного закона определил транспортную безопасность как «состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства». Очевидно, что данное определение было сформулировано на основе дефиниции более общей категории – «безопасность», которая содержалась в действовавшем на тот момент Законе Российской Федерации «О безопасности» [4]. Понятие «безопасность» определялось в этом нормативном правовом акте как «состояние защищенно-

сти жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз».

Следовательно, транспортная безопасность раскрывается законодателем через понятие акта незаконного вмешательства, который выступает в качестве главной угрозы транспортной безопасности, и вокруг него выстраивается система мер правового характера, направленных на обеспечение транспортной безопасности. Акт незаконного вмешательства при этом не вполне грамотно определяется как «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».

Обеспечение транспортной безопасности сведено законодателем к реализации системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства. Тем самым избран узкий подход к определению транспортной безопасности, без учета угроз природного и техногенного характера.

Если понимать под угрозами транспортной безопасности условия и факторы, способные привести к понижению ее уровня, то спектр таковых будет чрезвычайно широк. В научной литературе по локализации источников угрозы транспортной безопасности разделяют на внешние и внутренние [5, с. 41]. По характеру источников их возникновения среди угроз транспортной безопасности выделяются:

- угрозы технико-технологического характера (высокая степень износа и моральная устарелость технических средств транспорта, недостаточный уровень подготовки (квалификации) персонала, незаконопослушность и недисциплинированность, человеческий фактор в системе «человек – машина – среда»);
- угрозы социального характера (низкая эффективность государственного надзора и контроля, неправомерное вмешательство в функционирование транспорта, террористические акты, иные деяния, приводящие в негодность транспортные средства или объекты транспортной инфраструктуры, недобросовестная конкуренция и т.п.);
- угрозы природного характера (наводнения, землетрясения, оползни и т.п.) [5, с. 41].

При этом основной «удельный вес» принадлежит угрозам технико-технологического характера: по некоторым оценкам, около 90% всех угроз на транспорте носят природный и техно-

генный характер, и только 5% – следствие так называемого человеческого фактора. Федеральный закон «О транспортной безопасности», по сути, выводит эти угрозы из поля действия своих норм.

Проблема состоит еще и в том, что понятие акта незаконного вмешательства, через которое в законе раскрывается содержание транспортной безопасности, с точки зрения действующего законодательства не имеет однозначного определения. Под него подпадают такие противоправные деяния, как уголовные преступления, административные правонарушения, гражданские деликты, дисциплинарные проступки. С.А. Дмитриев в связи с этим отмечает: «Акты незаконного вмешательства в безопасную работу транспорта помимо видового многообразия характеризуются также и многочисленными особенностями составов, могут представлять собой не только активные действия, но и бездействие, совершаться умышленно или по неосторожности. Однако очевидно, что с точки зрения содержания выражение «акт вмешательства» может обозначать только активные действия, но не бездействие, и не просто действия, а умышленные действия. С учетом этих особенностей представляется, что понятие «акт незаконного вмешательства» не вполне адекватно отражает обозначаемые им ситуации. В связи с этим более целесообразным было бы использование в законодательстве понятия «факт незаконного воздействия» на устойчивую и безопасную работу транспорта, которое, как нам представляется, является более широким и поэтому в состоянии охватить все многообразие ситуаций, нарушающих транспортную безопасность или угрожающих ей» [6, с. 22].

Таким образом, исходя из содержания норм ФЗ «О транспортной безопасности» его следовало бы назвать «Об обеспечении безопасности объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства». Однако отечественное законодательство, регламентирующее правоотношения в сфере обеспечения транспортной безопасности, включает в себя нормативные правовые акты, в которых закрепляется расширительное толкование понятия транспортной безопасности [7, 8, 9]. И дальнейшее его развитие идет именно в этом направлении.

Подобные теоретические и прикладные проблемы обнаруживаются при анализе содержания иных нормативно закрепленных разновидностей безопасности. Нетрудно предположить, что тенденция к расширению данного ряда будет прослеживаться и в будущем, а ее мультиплицирующий эффект выразится в чрезмерном увеличении массива правовых источников. Уже

сейчас все более актуальной проблемой становится необходимость обобщения и систематизации норм, действующих в сфере обеспечения безопасности.

Решить эту задачу в определенной мере мог бы недавно принятый Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [10]. Однако удивление вызывает тот факт, что данный нормативный правовой акт вообще не содержит определения безопасности. В этом смысле новый федеральный закон в гораздо меньшей степени может претендовать на роль смыслового стержня, вокруг которого выстраивается система законодательства в сфере безопасности, чем одноименный Закон Российской Федерации 1992 года. Закрепленное в нем определение безопасности (может быть, не вполне удачное), тем не менее, создавало основу для выделения и закрепления иных разновидностей безопасности: экологической, промышленной, ядерной, химической и др.

Что могло бы послужить основой систематизации законодательства в сфере безопасности? Действующее законодательство дает основание утверждать, что выделяемые ныне виды безопасности определяются наличием и функционированием конкретных объектов, выступающих непосредственными источниками опасности (объекты транспорта, энергетики, промышленности, городской инфраструктуры и т.д.). При всем разнообразии все они характеризуются сочетанием двух неразрывно связанных свойств – имманентно присущей им потенциальной опасности и высокой уязвимости, что делает их желаемой целью террористических актов. Поэтому широко используемые (в том числе и в нормативных правовых актах) понятия «потенциально опасные объекты» и «источники повышенной опасности» не отражают полностью особые свойства этих объектов: не все потенциально опасные объекты являются уязвимыми и не все уязвимые объекты представляют потенциальную опасность.

Отсутствие четкого понятийно-категориального аппарата приводит к тому, что в нормативных правовых актах применительно к одним и тем же объектам используются самые разные термины (потенциально опасные объекты и объекты жизнеобеспечения, особо важные объекты, критически важные объекты, объекты повышенного риска, гипераварийные объекты – всего можно насчитать около полутора десятков определений). Как отмечал Г. Гегель, «нельзя усовершенствовать ни язык без совершенствования науки, ни науку без совершенствования языка; как бы ни были достоверны факты, как бы ни были правильны представления, вызван-

ные последними, они будут выражать лишь ошибочные впечатления, если у вас не будет точных выражений для их передачи» [11, с. 5].

Указанные термины в нормативных правовых актах могли бы быть обобщены понятием «высокорисковые объекты». К категории высокорисковых относятся потенциально опасные и одновременно уязвимые объекты, являющиеся источником угроз (рисков) массового поражения населения и территории. В Европейском союзе, для сравнения, в настоящее время в качестве основного обобщенного понятия закреплен термин «критические инфраструктуры» [12].

Исходя из анализа действующего законодательства и научной литературы, можно предложить следующую классификацию высокорисковых объектов:

- 1) радиационно опасные объекты;
- 2) химически опасные объекты;
- 3) биологически опасные объекты;
- 4) пожаровзрывоопасные объекты;
- 5) объекты транспортного комплекса;
- 6) опасные технические сооружения с массовым пребыванием людей;
- 7) объекты информационной сферы;
- 8) опасные грузы.

Само по себе наличие высокорисковых объектов формирует особые правоотношения, связанные с обеспечением их безопасности. Эти правоотношения связаны с их строительством, эксплуатацией, физической защитой, охраной, страхованием рисков и т.п. В отечественной правовой системе действуют сотни различных по своей юридической силе нормативных правовых актов, регламентирующих рассматриваемые отношения, что позволяет констатировать процесс формирования нового административно-правового института – безопасности высокорисковых объектов. Оформление его еще не завершено.

Однако в этом случае закономерны следующие вопросы: выделяя безопасность высокорисковых объектов в качестве самостоятельного правового института, не усложняем ли мы искусственно уже существующую довольно сложную систему данных институтов? Не является ли эта конструкция, безопасность высокорисковых объектов, чисто умозрительным построением? Наконец, что дает в теоретическом и прикладном отношении выделение данного института, в чем состоит его плодотворность? Попытаемся ответить на них.

Дело в том, что ни один из существующих в настоящее время административно-правовых институтов (ядерная, пожарная, транспортная, экологическая и другие виды безопасности) не охватывает в полном объеме безопасность вы-

сокорисковых объектов. Ведь практически любой объект этой категории одновременно выступает источником разных по своей природе угроз: например, метрополитен несет техногенные, экологические, экономические, пожарные, транспортные и иные риски. В то же время в большинстве из названных правовых институтов в той или иной форме «присутствуют» высокорисковые объекты: транспортная, промышленная, техногенная, авиационная и другие виды безопасности выделяются исходя из оценки источников реальной и потенциальной опасности.

Таким образом, безопасность высокорисковых объектов представляет собой интегральный институт. Его содержание, по сути, вбирает элементы большинства из указанных выше видов безопасности. Доктринальное оформление данного административно-правового института и нормативное закрепление позволяет уйти от бесконечно расширяющегося круга разновидностей безопасности, тем самым позволяя решить важную методологическую проблему. Именно «объектовый» подход выступает эффективным направлением дальнейшего развития законодательства в сфере безопасности.

Комплексный характер института безопасности высокорисковых объектов обусловлен тем, что он вбирает в себя нормы различных отраслей права (конституционного, гражданского, уголовного и др.) при определяющей роли административно-правовых норм. В регулировании правоотношений, связанных с функционированием рассматриваемых объектов, также велик удельный вес технических (или, как иногда их именуют в научной литературе, социально-технических) норм, закрепляемых в различных технических правилах, стандартах, регламентах.

Следует отметить, что применительно к высокорисковым объектам термин «безопасность» в равной мере используется в двух равноправных, но не равнозначных смыслах – безопасность как техническое состояние (соответствует английскому понятию *safety*) и безопасность как защищенность от актов несанкционированного вмешательства в деятельность (соответствует английскому понятию *security*). В этом проявляется неразрывная связь между техногенными и террористическими рисками в контексте безопасности рассматриваемых объектов.

Таким образом, безопасность высокорисковых объектов как административно-правовой институт обладает своим специфическим предметом правового регулирования, складывается из совокупности регулирующих однородные общественные отношения правовых норм, содержащихся в определенной группе правовых

источников. В то же время этот институт пока не систематизирован, и его границы в правовом отношении окончательно не определены.

Безопасность высокорисковых объектов обеспечивается посредством комплекса специальных режимных требований. Тем самым состояние защищенности высокорисковых объектов достигается в рамках особого правового режима – режима обеспечения безопасности высокорисковых объектов. Он представляет собой единый по своей природе, целям и задачам деятельности процесс, урегулированный нормами права. Несмотря на то что в каждом конкретном случае речь идет об обеспечении ядерной, авиационной, биологической, пожарной, транспортной, промышленной и других конкретных видов безопасности, они представляют собой комплекс сходных по своей направленности мероприятий. Об этом свидетельствует тот факт, что для разных категорий рассматриваемых объектов предусмотрены единые режимные требования. Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности» [13] для основных категорий высокорисковых объектов установлен специальный режим государственной охраны.

Правовой режим безопасности высокорисковых объектов можно определить как систему правовых норм и осуществляемых на их основе в обычных и чрезвычайных условиях мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого и безопасного функционирования данных объектов. Как обобщенная правовая категория режим безопасности высокорисковых объектов в настоящее время нормативно не закреплён.

В целях оптимизации нормативной правовой базы, регламентирующей правоотношения в сфере безопасности высокорисковых объектов, представляется необходимым в ближайшей перспективе разработать и принять федеральный закон «О высокорисковых объектах». В частности, его принятие дало бы возможность юридически закрепить классификацию и методику категорирования этих объектов, определить общие требования и стандарты в сфере их безопасности, систематизировать понятийно-категориальный аппарат; закрепить статус основных субъектов обеспечения безопасности высокорисковых объектов, определить органы государственной власти, наделенные компетенцией в этой сфере.

Закон позволит определить место и роль представителей деловых кругов в обеспечении безопасности высокорисковых объектов, которые практически ни в одном нормативном правовом акте не регламентированы.

Таким образом, предлагаемый закон должен стать вершиной законодательной пирамиды в рассматриваемой сфере правоотношений.

Список литературы

1. Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006.
2. Проценко С.В. Влияние психофизиологических и возрастных особенностей субъекта на деятельность, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности // Юридическая психология. 2009. № 4.
3. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.
4. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769 (утратил силу).
5. Проценко С.В. Угрозы транспортной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. 2010. № 8.
6. Дмитриев С.А. К вопросу о понятии «акт незаконного вмешательства» в законодательстве о транспортной безопасности // Транспортное право. 2009. № 1.
7. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2.
8. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383; Ст. 169.
9. Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р «Об утверждении Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте» // СЗ РФ. 2010. № 32.
10. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
11. Гегель Г. Наука логики. Т. 1. М., 1970.
12. Livre vert sur un programme europeen de protection des infrastructures critiques. Commission des communautes europeennes, Bruxelles, le 17.11.2005.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 24 августа 1992 г. № 8. Ст. 506.
14. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
15. Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141; ФЗ от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.
16. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

17. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности до 2020 года».

18. Актуальные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте и пути их решения: Сборник материалов конференции 29 октября 2008 года. М.: ВНИИ МВД России, 2009.

**SECURITY OF HIGH-RISK FACILITIES AS THE AREA OF LEGAL REGULATION:
PRESENT STATE, TRENDS AND PROSPECTS**

М.В. Назаркин

This paper addresses some issues of legal regulation of relations concerning the security of high-risk facilities. The content of security of high-risk facilities as a legal category is revealed, a classification of high-risk facilities is given, key trends and issues in normative regulation of social relations in this area are highlighted.

Keywords: high-risk facilities, security, emergencies, technological terrorism, legal regulation, legal institution, legal regime.