

ОТВЕТСТВЕННЫЙ ПОДХОД

Заместитель Председателя Комитета
Государственной Думы
Российской Федерации по безопасности,
генерал армии **Анатолий Сергеевич Куликов**

В современном мире проблема безопасности приняла глобальный характер, затронула жизненно важные интересы всего мирового сообщества, всех государств, наций и народов. Терроризм, наркобизнес, международная организованная преступность, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера – эти явления, к сожалению, становятся привычными факторами, характеризующими нашу действительность.

Понимая свою ответственность за совершенствование системы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, создание необходимых правовых основ для международного взаимодействия в этой сфере, Комитет Государственной Думы Российской Федерации по безопасности за последний год разработал ряд законодательных актов, направленных на обеспечение безопасности общества, личности, государства и, прежде всего, на борьбу с преступностью, в том числе террористической направленности.

После известных трагических событий в Беслане осенью 2004 г. в Государственной Думе была создана рабочая группа, которую возглавил Председатель – Б.В.Грызлов, для анализа действующего законодательства с целью обнаружения в нем "белых пятен", восполняя которые можно было бы повысить степень готовности государства и общества к отражению чрезвычайных ситуаций, обусловленных террористической угрозой, и минимизации последствий случившегося. Через рабочую группу прошло около 400 законодательных предложений, в результате

чего к рассмотрению Государственной Думой были подготовлены более 20 законопроектов. Среди них "О противодействии терроризму", "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер авиационной безопасности на воздушном транспорте" и ряд других, касающихся регулирования оборота взрывчатых веществ, деятельности органов внешней разведки, охраны правопорядка, установления административного контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

В настоящее время Комитет отвечает за подготовку к рассмотрению Государственной Думой 40 законопроектов, направленных на законодательное регулирование тех сфер жизни общества, которые прямо или косвенно влияют на состояние национальной безопасности. Помимо этого, Комитет является соисполнителем по ряду актуальных проектов федеральных законов, затрагивающих проблемы безопасности. Имеются в виду проекты законов "О персональных данных", "О служебной тайне", "О транспортной безопасности", внесение изменений в УК и УПК РФ в части усиления уголовной ответственности за преступления террористического и экстремистского характера и другие документы.

Наибольшее внимание законодателей и общественности было уделено разработке антитеррористического законодательства и, в первую очередь, проекта базового Федерального закона "О противодействии терроризму". Читатели каталога "Системы безопасности" имели возможность в начале года познакомиться с содержанием законодательной инициативы депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации – авторов законопроекта "О противодействии терроризму", который был принят Государственной Думой в первом чтении 17 декабря 2004 г. Необходимость в принятии новой редакции закона обусловлена неадекватной правовой базой для реагирования на осложнения обстановки и теми чрезвычайными событиями, которые с ужасающим постоянством

происходят в стране и мире в связи с активизацией террористической деятельности. Новый закон призван восполнить определенные пробелы, поднять уровень готовности государства и общества к отражению террористической угрозы и минимизировать последствия возможных терактов.

В ходе подготовки законопроекта ко второму чтению в рабочую группу поступило свыше 200 поправок, дополняющих и развивающих отдельные его положения. В силу того, что закон предполагает возможность временных частичных ограничений прав и свобод граждан при определенных обстоятельствах, после принятия его в первом чтении мы внимательно изучали реакцию общества, мнения экспертов, в том числе зарубежных коллег. Разработчики законопроекта старались уловить все нюансы, которые могут отрицательно повлиять на восприятие обществом законопроекта, более жесткого в своей конкретности по сравнению с действующим Федеральным законом "О борьбе с терроризмом". Значительно усилены положения закона, относящиеся к противодействию финансированию террористической деятельности, что вытекает из обязательств Российской Федерации по ратифицированным международным конвенциям. Отдельные положения закона смягчены, прежде всего, в той части, которая связана с действием правовых режимов террористической опасности и контртеррористической операции. Максимальный срок действия указанных правовых режимов не может превышать 30 дней.

Мы отказались от детализации работы СМИ в зоне контртеррористической операции, поскольку эта сфера хотя, на мой взгляд, и требует выработки определенного кодекса поведения журналистов, пусть это будет заботой медиасообщества. В течение этого года мне пришлось неоднократно встречаться на крупных российских и международных форумах с представителями авторитетных СМИ, которые

проблему освещения проблем терроризма и антитеррора специально вывели для обсуждения в качестве заглавной темы конференций. Дискуссии показали, что большинство журналистов правильно понимает просчеты, и последствия непродуманных и иногда провокационных действий, имевших место в прошлом. Думаю, для того, чтобы общество было уверено в объективности информации, связанной с предупреждением и пресечением террористической акции, СМИ должны как самостоятельно определять профессиональное поведение журналиста в зоне контртеррористической операции и его ответственность за наступление отрицательных последствий, а также руководствоваться нормами Федерального закона "О средствах массовой информации".

Кажется, учтены и сняты все возможные поводы для полемики по поводу законопроекта, он подготовлен ко второму чтению. Вы спросите, почему Дума его не принимает? Могу твердо сказать, что в депутатском корпусе, в позиции сенаторов есть безусловная поддержка и заинтересованность в скорейшем принятии этого закона. Однако, как и в случае, например, с законопроектом о противодействии коррупции, у определенной части власть предержащих отсутствует готовность нести персональную ответственность за действия или бездействие, которые приводят к совершению указанных преступлений.

Цена министерского портфеля

Состояние борьбы с коррупцией, казалось бы, беспокоит всех. Находящийся в думском портфеле законопроект о противодействии коррупции первое чтение прошел 20 ноября 2002 года. Однако за три истекших года существенных подвижек не наступило. Добавлю, что это далеко не первый антикоррупционный законопроект. В истории современной государственности был период, когда принятый законодательной властью закон о борьбе с коррупцией не был подписан Президентом. Это говорит о многом.

Чиновникам невыгодно, чтобы их деятельность была прозрачной и поддавалась общественному контролю. Сегодня любой разговор о коррупции начинается с гневных воспоминаний о мздоимце-гаишнике, который является едва ли не главным носителем порока. Не имею намерения оправдать отдельных, пусть даже многочисленных дорожных рэкетиров в милицейских погонах, все же утверждаю: не они являются главным коррупционным злом в стране. Если бы на автоинспекторе концентрировались начала и концы коррупции, уверен, у нас давно был бы самый жесткий закон. Но корень зла связан не с жезлом постового. Вспомните, несколько лет назад, когда речь зашла об исчезнувших бюджетных средствах на восстановление Чечни, главный государственный человек страны заявил: "черт его знает, куда они подевались...".

Совсем недавно одна близкая к информированным кругам газета, сообщая о вступлении ветерана губернаторского корпуса на новый срок служения региону, сопровождала новость любопытными комментариями о том, сколь тривиально было движение губернатора к утверждению: за него было немало заплачено. Он был куплен. Задаюсь вопросом: кто и кому платил? Кому-то известна вступительная "тарифная сетка" для кандидата на должность руководителя федерального министерства (ведомства)?

Политологи, обществоведы часто иронично и бесполезно рассуждают о том, как все же некрасиво коррумпированное лицо современного сановника. Но ведь известен механизм назначения! Давайте найдем то звено в цепочке между выдвиженцем и Президентом, которое порочит президентскую власть. Давайте сделаем открытым процесс выдвижения и назначения на высокие посты чиновников, от которых зависит принятие финансовоёмких или иных решений, за которыми стоят интересы страны. Разве это не вопрос безопасности страны?

К сожалению, сегодня состояние коррупции таково, что обозримого улучшения ситуации не угадывается. Мы вынуждены говорить о доведении ее масштабов до социально терпимого уровня, как ни цинично это может звучать... При этом даже уважаемые мной эксперты часто говорят: менталитет нашего народа таков, что коррупция вроде бы даже необходима как эффективный регулятор общественных отношений.

Казалось бы, административная реформа, которая была призвана в механизме власти свести до минимума те узлы и сочленения, на которых происходит встреча "приносящих" и "принимающих". Устранены многие процедуры, которые подталкивали заинтересованных лиц к взяточничеству при принятии тех или иных решений. В частности, на многих направлениях предпринимательской деятельности отменены сертификация, стандартизация, лицензирование, что не обязательно отразилось на состоянии коррупции, но вполне отрицательно сказалось на состоянии безопасности. Наш Комитет и Комиссия по противодействию коррупции стремятся принять упреждающие меры, провести своевременную криминологическую экспертизу законопроектов на предмет коррупциогенности. И в ряде случаев нам удастся не допустить принятия законов с хорошо завуалированным коррупционным потенциалом. Так, в частности, Комиссия не допустила к первому чтению законопроект "О лекарственных препаратах", в содержании которого было немало открытых угроз для безопасности, как в виде возможных взяток, так и последующего вреда здоровью населения в связи с проникновением на фармацевтический рынок несертифицированных препаратов.

Нас опасаются зарубежные партнеры. Страна не получает перспективных инвестиционных проектов, к нам не стремятся финансовые круги, новые технологии. Опасаются не только потому, что мы не всегда выполняем партнерские обязательства, но и потому, что функционирование нашей исполнительной власти и правовых

механизмов (в т.ч. судебных) вызывает большое недоверие как раз из-за высокой коррупционности.

Особую тревогу вызывает состояние коррупции в судебной власти, т.к. судейское сообщество достаточно закрытое и обсуждение внутренних процессов было возможным только внутри этой системы. Поэтому с некоторой надеждой воспринимается заявление Председателя Верховного Суда Российской Федерации на недавнем Всероссийском совещании судей о том, что чистота рядов судейского корпуса вызывает озабоченность, и сейчас разрабатываются меры по удалению из судебной системы представителей закона, которые не требовательны к себе. Думаю, что не только в системе судов общей юрисдикции, но не в меньшей, а, может, и в еще большей степени – в арбитражных судах необходим более жесткий подбор кадров на должности арбитражных судей, в ведении которых находится разрешение споров хозяйствующих субъектов, нередко с впечатляющим финансовым содержанием, особенно когда речь идет о спорах, предмет которых имущество, собственность.

Надо ли обновлять законы?

Споры вокруг формирования законодательной базы для противодействия наиболее опасным преступлениям, к сожалению, часто носят оттенок некоторой демагогии. Многие из тех, кто готов рассуждать о борьбе с коррупцией, терроризмом, полагают, что действующее законодательство и так содержит необходимый и достаточный инструментарий для правоохранительных органов. С некоторыми допущениями с этим можно было бы согласиться только лишь в той части, которая относится к работе по уже свершившимся фактам – по следам теракта или коррупции. Организовать же **системную** предупредительную и профилактическую работу на существующей правовой базе невозможно. Кроме того, законодательство ориентируется на способы совершения

преступлений и последующее правовое реагирование, характерные для прошлого века. Сегодня изменившимся, достаточно изощренным способом преступной деятельности, должна соответствовать работа по изобличению лиц, совершивших преступления и строиться на принципиально новой основе, с применением современных достижений науки и технического прогресса. Несомненно, что при этом в некоторых случаях возможны, необходимы и неизбежны частичные временные ограничения прав и свобод граждан. Оппоненты, в частности, законопроекту "О противодействии терроризму" нам говорят, что даже в Соединенных Штатах Америки Конгресс отказал президенту в продлении действия так называемого Патриотического акта (принятого после событий 11 сентября 2001 г.) в интересах сохранения чтимых демократических ценностей. Не будем забывать, что четыре года на основании Патриотического акта эти ценности подвергались ущемлению в той степени, в которой американские спецслужбы считали необходимым для обеспечения национальной безопасности США и защиты населения от террористических угроз. К тому же, на территории США не ведется активная деятельность террористических формирований с участием эмиссаров международных террористических организаций, как это более десятка лет происходит на территории нашей страны.

В условиях, когда в обществе присутствуют разные точки зрения на необходимость обновления законодательства, Комитет Государственной Думы по безопасности проводит работу по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство с тем, чтобы правовые институты, которые регулируют сферу борьбы с опасными преступлениями, соответствовали условиям криминогенной ситуации в стране и потребностям правоохранительной практики. Имею в виду вносимые изменения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, Федеральные законы "Об оперативно-розыскной

деятельности", "О защите свидетелей и потерпевших в уголовном процессе", "Об оружии" и др.

На прошедшем в середине декабря круглом столе, посвященном проблемам законодательного обеспечения оборота орудия, боеприпасов и взрывчатых материалов достаточно подробно анализировалось состояние и перспективы легального распространения огнестрельного оружия. В настоящее время на законных основаниях на руках граждан Российской Федерации находится 4,5 млн. единиц огнестрельного оружия, включая охотничье нарезное и короткоствольное оружие, которое граждане приобретают для самообороны.

Нет однозначных ответов на ключевой вопрос: нужно ли, разумно ли и далее вооружать население? С одной стороны, объективно население ощущает опасность (к сожалению, нарастающую) стать жертвой насилия и необходимость оказать преступнику отпор в целях самозащиты, т.к. правоохранительные органы не всегда способны своевременно прийти на помощь. С другой стороны, масштаб распространения оружия увеличивает опасность того, что и законопослушные граждане, оказавшись в неконтролируемом сознании (в пьяном виде или под влиянием наркотических или психотропных веществ) могут стать как угрозой безопасности, так и жертвой своего же собственного оружия. Не секрет, что для получения лицензии на право хранения и ношения оружия необходимо пройти достаточно формальный контроль, в том числе медицинский. В последующем работники органов внутренних дел не в состоянии обеспечить тотальный и частый контроль за владельцами оружия и за его сохранностью. В каких условиях оно хранится, как себя ведет собственник оружия, эти вопросы часто выясняются уже по следам противоправных, нередко трагических событий.

Многие проблемы, которые связаны с обеспечением национальной безопасности в условиях существующих вызовов и угроз, требуют

надлежащих финансовых затрат. Комиссия Государственной Думы по планированию расходов федерального бюджета на нужды обороны и безопасности, в составе которой и депутаты Комитета по безопасности, при рассмотрении проекта Федерального бюджета на 2006 год стремилась в рамках максимально возможных бюджетных назначений направить средства на разработку и внедрение новых наукоемких технологий в обеспечение безопасности объектов всех видов транспорта, в первую очередь на защиту пассажиров и систем управления, модернизацию имеющихся на вооружении правоохранительных органов техники и технологий, на оснащение спасательных подразделений.

В этой работе недостаточно было бы только тех мер, которые планируют принимать правоохранительные органы для повышения устойчивости и надежности систем безопасности. Необходимы серьезные меры со стороны компаний, осуществляющих пассажирские перевозки – железнодорожных, авиапредприятий и др. В настоящее время наиболее соответствующими по обеспечению режима безопасности могут быть признаны только единичные авиапредприятия. Большинство же оснащены почти реликтовыми установками для контроля багажа, не имеют надлежащего оборудования для досмотра транспортных средств, обслуживающих авиапредприятия, в том числе работающих непосредственно на полосах аэродромов. Федеральный закон "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер авиационной безопасности на воздушном транспорте", принятый после августовских (2004 г.) диверсий на российских пассажирских самолетах, выполняется неудовлетворительно. Как показало недавнее выездное заседание Комитета по безопасности, проведенное в одном из лучших российских авиапредприятий с участием руководителей транспортной отрасли, многие требования закона не выполняются не только из-за ограниченного финансирования. Поэтому

Государственной Думой по инициативе Комитета по безопасности в адрес Председателя Правительства направлено парламентское обращение, в котором указано на недостатки в реализации упомянутого Федерального закона и предложено, наряду с их устранением, рассмотреть дополнительно ряд вопросов, подлежащих законодательному регулированию.

Для создания более безопасной жизненной среды необходимы усилия не только власти, не только правоохранительной системы, но и более осмысленное понимание сложившейся ситуации населением. Во всех странах, которые мы называем цивилизованными, население воспринимает как гражданский долг своевременную информацию правоохранительных органов о фактах, вызывающих подозрение. Например, в Англии после ужасных терактов в лондонской подземке, Скотланд-Ярду именно по информации граждан удалось выявить подавляющее большинство террористов и пособников, а также предотвратить готовящиеся теракты. Наши граждане, боясь быть обвиненными в "стукачестве", не участвуют в этой важной работе.

В 2006 год Комитет по безопасности входит с серьезным заделом: в его портфеле около полусотни законопроектов, подготовленных для рассмотрения в первом и втором чтении. Это только те законы, которые в прямой постановке относятся к сфере безопасности.

Статья опубликована в Межотраслевом тематическом каталоге
"Системы безопасности-2006"