ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

Сборник материалов
международной научно-практической конференции
«Терроризм и безопасность на транспорте»
(в рамках VII Международного форума
«Технологии безопасности»)
Часть 2

Москва
2002

Терроризм и безопасность на транспорте: Материалы международной научно- практической конференции, 5-6 февраля 2002 г. Сборник. Часть 2 / под редакцией доктора юридических наук Лопатина В.Н., М.:НИИ ГП РФ, 2002, 307 с.

В сборник включены материалы докладов и выступлений на международной научно- практической конференции, проходившей в Москве 5-6 февраля 2002 года с участием более 300 представителей власти, науки и бизнеса из 15 стран мира, в том числе из государств СНГ- Белоруссии, Казахстана, Молдовы, России, Украины, Узбекистана, а также из Латвии, Литвы, США, Турции, Франции, Финляндии, ФРГ, Швейцарии, ЮАР. В сборник также включены в качестве итогового документа конференции рекомендации, направленные от имени ее участников в адрес межгосударственных органов государств-участников Содружества Независимых Государств, Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, РАН, представителей научной общественности, деловых кругов и средств массовой информации.

© НИИ Генеральной прокуратуры РФ, 2002

Оглавление

Приветствия в адрес участников конференции……..……8

Вступительное слово……..14

I. Основные направления противодействия терроризму на транспорте

Макаров Н.И. «О состоянии законности при обеспечении безопасности и противодействии терроризму на транспорте»…….16

Насонов А.П. «О мерах по предупреждению террористических акций на объектах транспортного комплекса»……..…….26

Мартин Марми «Безопасность на автомобильном транспорте и его роль в международном экономическом сотрудничестве и обеспечении устойчивого развития»…… ……..33

Герасимов Ю.М. «О принимаемых мерах по предупреждению террористических проявлений на объектах федерального железнодорожного транспорта»……38

Котельников А.А. «О мерах по обеспечению безопасности перевозки радиоактивных материалов в Российской Федерации»……....45

Кирилов Г.Н. «О снижении тяжести последствий террористических акций на транспорте»……..…….48

Иванов Е.А. «О проблемах нормативно-правового регулирования вопросов обеспечения промышленной безопасности на транспорте»…..……55

Констандинос Вардакис «Последние изменения транспортной политики ЕС»……..……... ……..63

Фролов К.В. «Проблемы научно-технического обеспечения безопасности и противодействия терроризму на транспорте»……..……. …..67

Савенков А.Н. «О деятельности органов военной прокуратуры по противодействию терроризму на территории Чеченской Республики»….....75

Лопатин В.Н. «Актуальные проблемы участия прокуратуры в борьбе с терроризмом»……..……. …80

II. Организационно-технические проблемы противодействия терроризму на транспорте.

Ташаев Ю.А. «Авиационная безопасность воздушного транспорта России – проблемы и решения»……88

Звонков Е.И. «Проблемы обеспечения авиационной безопасности в аэропортах гражданской авиации России»……97

Волынский В.Ю. «Тренажер для подготовки операторов интроскопов»…… ……102

Серебренников А.Н. «Подготовка работников железнодорожного транспорта по вопросам защиты пассажиров и объектов от террористических актов»…… 106

Зорин А.М. «Силы и средства, привлекаемые для профилактики ликвидаций терроризма на железнодорожном транспорте»…….113

Базазьян А.Г., Капцов В.А., Полякова В.А., Романов В.А., Кривуля С.Д., Тулушев В.Н. «Система медико-санитарных мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий химического, биологического и радиационного терроризма на объектах массового скопления людей железнодорожного транспорта и метрополитенов»……..…….119

Шемигон Н.Н. «Автоматизированная система обеспечения безопасности при транспортировке ядерных материалов и радиоактивных веществ»…124

Кукава В.Ж. «Обеспечение безопасности ядерных материалов при их транспортировке морским транспортом»……..127

Носенко Ю.Н. «Роль частных компаний в обеспечении безопасности перевозок по системе TIR»……..140

III. Правовые проблемы противодействия терроризму на транспорте.

Лунеев В.В. «Общие тенденции терроризма и уголовно-правовой борьбы с ним…… …..……..143

Диканова Т.А. «О научных исследованиях по проблемам прокурорского надзора за исполнением законодательства о безопасности и предупреждении терроризма на транспорте»……..149

Жан Акри «Применение таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (TIR) и вопросы экономической и финансовой безопасности»…….....156

Киреев М.П. «Тенденции терроризма на объектах транспорта. Пути и средства их разрешения»…..……...161

Гущин В.З. «Комплексный подход к проблеме борьбы с терроризмом на транспорте»…….……..165

Васильев П.Н., Ипполитов К.Х. «Безопасность на транспорте»..…….....170

Пичугин В.А. «Некоторые аспекты борьбы с терроризмом на транспорте в современных условиях»……..……..177

Попов В.И. «Характеристика преступлений, совершаемых организованными преступными структурами в сфере международных пассажирских перевозок»……..…….182

Артамонов И.И. «Наиболее распространенные способы и средства подготовки, совершения и сокрытия актов терроризма на транспорте»…….
…….189

Степаненко Ю.В. «Концептуальные основы деятельности органов внутренних дел на транспорте по борьбе с терроризмом»…….
…….201

Громадина Н.Ю. «Роль и место внутренних войск МВД России в обеспечении безопасности Российской Федерации»…….…….....206

Литвинов Н.Д., Попков В.Ю. «Роль железнодорожного транспорта в системе национальной безопасности России и проблема борьбы с терроризмом» ……..……210

Губкин В.М. «Деятельность органов внутренних дел на воздушном и одном транспорте по противодействию заведомо ложных сообщений об актах терроризма» ……..
…….214

Самотокин А.Т. «Проблемы предупреждения преступлений террористической направленности на железнодорожном
транспорте»……..……....
……...…219

Румянцев А.Ю. «Особенности осмотра места происшествия по фактам террористических проявлений на авиационном транспорте»…….221

Дудышкин Б.Н. «Законодательное обеспечение расследования по установлению причины транспортного происшествия»……..…….. 229

Ястребов В.В. «Административно-юрисдикционная деятельность – важное средство предупреждения правонарушений на воздушном
транспорте»……..
……233

Дамаскин О.В. «Международно-правовые проблемы противодействия технологическому терроризму на транспорте»……..…. 235

Овчинская В.В. «Обеспечение экологической безопасности при морской перевозке экологически опасных грузов» (Нормативно-правовое регулирование в международном аспекте)..…… 242

Лебедева Л.В. «Международные перевозчики и таможенные органы. Проблемы взаимоотношения»…….. ……248

Баньковский А.Л., Трошкин Е.З. «Отмывание «грязных» денег и международный терроризм»…….…….251

Артамонов А.П., Трошкин Е.З. «События в Америке меняют приоритеты страхования»……..……..258

Гончаров А.Ю., Сильнов А.Ф. «Проблемы и опыт физической и информационной защиты транспортных инфраструктур в США» (в контексте противодействия террористическим угрозам)…….....265

Обрезанова Е.Н. «Некоторые вопросы предупреждения терроризма»…….275

Рекомендации международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте»……277

Приложения…….……..289

ПРИВЕТСТВИЯ В АДРЕС УЧАСТНИКОВ КОНФЕРЕНЦИИ

Дорогие друзья!

Приветствую участников и гостей VII Международного форума "Технологии безопасности".

Обеспечение безопасности личности, общества, предпринимательства - одна из наиболее острых и актуальных задач современности, приоритетная задача государственной политики России. В современных условиях, требующих консолидации усилий общества по борьбе с международным терроризмом и организованной преступностью, представляется весьма актуальной выработка форумом реальной оценки оснащенности и состояния готовности субъектов системы безопасности. Полагаю, что в процессе исполнения деловой программы в центре внимания участников форума будут вопросы совершенствования системы общественной безопасности в России, в обсуждении которых примут участие и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Желаю всем участникам и гостям форума успешной работы в благородном деле обеспечения безопасности и спокойной жизни наших граждан.

Председатель Государственной Думы РФ

Г.Н.Селезнев 

Уважаемые участники конференции !

Правительство Российской Федерации всемерно поддерживает идею проведения "Международной научно-практической конференции "Терроризм и безопасность на транспорте" и выражает уверенность, что ее итоги внесут весомый вклад в дело борьбы с терроризмом и обеспечения безопасности работы транспорта в интересах как России, так и мировой экономической системы. События 11 сентября 2001 года наглядно продемонстрировали, что без совместных усилий мирового сообщества невозможно решить данные проблемы в транспортной сфере.

Искренне желаю Вам плодотворной работы!

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации
Министр промышленности, науки и технологий
Российской Федерации И.Клебанов



Участникам
международной научно-практической конференции
«Терроризм и безопасность на транспорте»

От Комитета Совета Федерации по вопросам безопасности и обороны и от себя лично сердечно приветствую Вас с началом работы международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте». Выражаю Вам дружеское расположение и искреннюю признательность за Ваш труд и горячее стремление внести посильный вклад в дело борьбы с международным терроризмом.

Ваши помыслы и практическая деятельность, направленные на защиту неотъемлемых интересов личности, общества и государства, искоренение опаснейшей угрозы всему мировому сообществу, каким является международный терроризм, достойна всемерной поддержки и самого глубокого уважения.

В условиях всеобъемлющих преобразований российской государственности, экономической и социальной жизни, переустройства межгосударственных отношений, преодолевая трудности на этом историческом пути, которые испытывают в настоящее время не только народы нашей страны, но и всего мира, Вы, их представители, демонстрируете огромную любовь и верность делу укрепления всего миропорядка, и, тем самим, вносите свой вклад в это поистине благородное дело.

Желаем всем участникам нынешней конференции крепкого здоровья, благополучия и успешной работы на общее благо.

Председатель Комитета Совета Федерации
по обороне и безопасности



В.А.Озеров

Дорогие друзья!

Разрешите приветствовать Вас на VII Международном форуме "Технологии безопасности". Наша первоочередная задача сегодня - обеспечить безопасность российских граждан от преступных посягательств, поставить надежный заслон проникновению криминалитета во власть. Необходима дальнейшая консолидация усилий всего общества по борьбе с организованной преступностью и международным терроризмом. Безопасность личности, общества и государства касается каждого гражданина в отдельности и всего общества в целом, так как любой может стать жертвой преступления, терроризма, катастрофы или чрезвычайной ситуации. Поэтому большим достоинством Форума «Технологии безопасности» является то, что он реализует концепцию формирования единой эффективной системы общественной безопасности на основе взаимодействия государственной правоохранительной системы, общественных организаций и субъектов современного рынка безопасности.

Надеюсь, что Форум будет содействовать продвижению новых технологий, технических разработок и оборудования на рынок средств обеспечения безопасности, а также широкому использованию этих средств в борьбе с преступностью, чем окажет реальную поддержку экономическим и социальным преобразованиям в Российской Федерации.

Желаю участникам и гостям Форума успешной и плодотворной работы!

Председатель Комитета
Государственной Думы РФ по безопасности



А.И. Гуров

СОВЕТ МЕЖПАРЛАМНТСКОЙ АССАМБЛЕИ ГОСУДАРСТВ - УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Г Е Н Е Р А Л Ь Н Ы Й С Е К Р Е Т А Р Ь

Участникам международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте»

От имени Совета Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств сердечно приветствую вас и поздравляю с началом работы вашего форума.

Повестка дня конференции убедительно подчеркивает многоплановость и многоликость терроризма, ставшего опаснейшим глобальным вызовом человечеству в XXI веке.

Острота и насущность рассматриваемых вами проблем по своей значимости и влиянию на судьбы и безопасность конкретных людей стали остро злободневными для многих стран мира. Тем более они важны для стран Содружества и, особенно, для России, которая в силу своего географического положения обладает развитой и протяженной сетью транспортных потоков различного назначения.

Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств уже длительное время последовательно и настойчиво направляет усилия представительных и исполнительных органов власти государств - участников СНГ на противодействие терроризму и иным проявлениям экстремизма. Наша общая задача - совместными усилиями законодательной власти и правоохранительных органов обеспечить эффективное противодействие новым вызовам времени.

Выражаю уверенность, что итоги и решения конференции станут важным этапом в выработке мер по широкому и действенному сотрудничеству в этой области. Желаю вам у  одотворной работы.

М. Кротов

Уважаемые участники конференции!

Научно-практическая конференция «Терроризм и безопасность на транспорте» представляет собой прекрасную возможность всесторонне обсудить складывающуюся ситуацию в области борьбы с терроризмом и наметить возможные пути противодействия попыткам террористических акций в одной из наиболее активных и уязвимых областей человеческой деятельности.

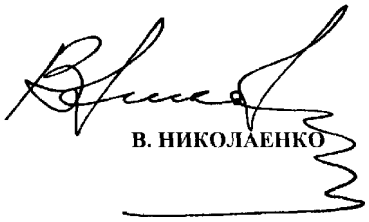
Борьба с терроризмом, ставшим в наши дни наиболее острым и опасным вызовом человечеству, - одно из важнейших направлений взаимодействия государств-участников Договора о коллективной безопасности, которому в этом году исполняется 10 лет. В настоящее время государства-участники ДКБ в силу их геополитического положения оказались на переднем крае борьбы с терроризмом, что накладывает на них большую ответственность и требует выполнения особой роли, в т.ч. в рамках глобальной антитеррористической коалиции.

В этой связи мы с особым интересом принимаем участие в Вашей научно-практической конференции, позволяющей обменяться мнениями, необходимой информацией, выработать согласованные подходы.

Желаю успехов в работе конференции.

С уважением,

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ СЕКРЕТАРЬ
СОВЕТА КОЛЛЕКТИВНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ



В. НИКОЛАЕНКО

Вступительное слово

Первого заместителя директора по научной работе
НИИ проблем укрепления законности и правопорядка
при Генеральной прокуратуре РФ, доктора юридических наук
Лопатина В.Н.

Уважаемые дамы и господа, участники и гости международной научно- практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте»!

Вопросы, вынесенные на нашу конференцию, носят крайне актуальный характер. После известных событий 11 сентября 2001 года Совет Безопасности ООН принял резолюцию 1373 от 28 сентября 201 года, а Президент России издал Указ №6 от 10 января 2002 года о мерах по ее выполнению. В СНГ с 21 июня 2000 года действует Программа по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма, создан антитеррористический Центр, в Правительстве России – создана антитеррористическая Комиссия во главе с Председателем Правительства РФ, а в РАН – общественный консультативный совет по проблемам борьбы с международным терроризмом во главе с Президентом РАН, созданы соответствующие структуры в Минтрансе России, МПС России, ФСБ России и ряде других министерств и ведомств специализированные подразделения обеспечения безопасности на всех видах транспорта.

В то же время участившиеся акты террористической деятельности и усиление их угрозы говорят о том, что преступники объединяются быстрее и эффективнее, чем государственные органы, противостоящие этому злу. Как отметил Генеральный прокурор РФ на недавнем совещании руководителей всех правоохранительных органов стран- участниц СНГ в Минске «главной причиной несогласованности действий стран в борьбе с терроризмом является различие национальных законодательств в этой области». Для транспорта, который сам по себе транснационален, угроза транснационального терроризма особенно злободневна.

Особенностями данной конференции являются как то, что эта тема «терроризм на транспорте» вынесена впервые на столь представительный форум, так и то, что впервые собрались вместе представители власти, науки и бизнеса. В работе конференции принимают участие более 300 участников из 15 стран мира, в том числе из государств СНГ- Белоруссии,

Казахстана, Молдовы, России, Украины, Узбекистана, а также из Латвии, Литвы, США, Турции, Франции, Финляндии, ФРГ, Швейцарии, ЮАР.

Среди участников конференции как руководители и представители межгосударственных и государственных органов власти (Европейский Союз; СНГ: МПА, Совет коллективной безопасности, Исполком, МАК; Администрация и ГГПУ Президента России; Парламент России – комитеты по безопасности, по обороне и безопасности, по экономической политике и предпринимательству, по энергетике, транспорту и связи; Правительство России - Минтранс России, МПС России, Минэнерго России, Минатом России, ФСБ России, МВД России, МЧС России, МО РФ, Госгортехнадзор, ФПС, ГТК, Минтруд, Госкомрыболовство РФ; Генеральная прокуратура РФ), представители науки (РАН, ИГП РАН, НИИ ГП РФ, ВНИИ МВД РФ, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ), представители деловых кругов (Международный Союз автомобильного транспорта, Европейский деловой клуб, Всемирный банк, Ассоциация российских банков, Союз немецкой экономики, Американская промышленная палата, ТПП России, российские АО «Транснефть», «Славнефть», «Роснефть», «Юкос», «Транснефтепродукт», «Газпром», «Элерон» и др.), а также представители общественности и СМИ (Всемирный антикриминальный и антитеррористический Форум).

Цели и задачи конференции:

1. Обобщить имеющийся опыт противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте.
2. Выявить проблемы обеспечения безопасности на транспорте.
3. Выработать подходы и конкретные предложения по разрешению проблем обеспечения безопасности и совершенствованию работы по организации противодействия терроризму на транспорте.

Позвольте от имени Оргкомитета выразить надежду и уверенность, что общими усилиями представителей власти, науки и бизнеса, как на национальном, так и на межгосударственном уровнях мы сможем решить поставленные задачи.

1. Основные направления противодействия терроризму на транспорте

Макаров Н.И
заместитель
Генерального прокурора
Российской Федерации

О СОСТОЯНИИ ЗАКОННОСТИ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ НА ТРАНСПОРТЕ

Уважаемые коллеги! Господа!

Проблема терроризма для человечества стала особенно актуальной в конце 20 и начале 21 века, поскольку достижения науки и техники дали в руки террористов мощные средства уничтожения. Эта проблема является общенациональной, мировой и не может восприниматься только как работа спецслужб. Причины терроризма лежат в падении жизненного уровня населения, снижении социальной защищенности, росте национализма и сепаратизма, борьбе за власть, падении авторитета самой власти, обострении межгосударственных и внутригосударственных отношений.

Терроризм может проявляться на различных уровнях: от государственного до действий террористов-одиночек; направляться против конкретных личностей или неопределенного числа людей; иметь религиозный, националистический, политический и смешанный характер; использовать самые разные средства: взрывчатые вещества, бактериологическое оружие и пр.

Анализ статистических данных свидетельствует об увеличении количества деяний террористической направленности в Российской Федерации, в том числе и на объектах транспорта. По статистическим данным в 1997 году было зарегистрировано актов терроризма – 32, в 1998 г. – 21, в 1999 г. – 20, в 2000 г. – 135, в 2001 г. – 327 или в 10 раз больше, чем четыре года назад.

Транспорт – весьма уязвимый объект для террористических акций. Имеются в виду сами транспортные средства, транспортные коммуникации, трубопроводный транспорт, нефтегазопроводы, суда с ядерными силовыми установками, гидротехнические сооружения на внутренних водных путях, помещения вокзалов, аэропортов, морских и речных портов, транспортные средства с опасными грузами. Уязвимость транспорта связана с возможностью повреждения средств сигнализации, устройств автоматики и связи, охрана которых с учетом масштабов и протяженности затруднена. Терроризм на транспорте может проявляться в самых разных формах: захватах транспортных средств, угрозах взрывов и т.д. Масштабы террористических акций на транспорте весьма значительны. Только на авиационном транспорте ежегодно происходит около 20 вооруженных захватов угонов самолетов, целью которых, как правило, является решение политических проблем, но при этом гибнут люди, наносится значительный материальный ущерб. Российский транспорт все чаще и чаще становится объектом террористических акций. Достаточно вспомнить захват чеченскими боевиками турецкого теплохода «Аврасия» с гражданами России на борту, захват воздушного судна компании «Внуковские авиалинии» группой террористов в аэропорту Стамбула, обнаружение 19 февраля и 30 марта 2000 г. самодельных взрывных устройств в Центре подготовки авиационного персонала «Шереметьево-1», совершение 5 февраля 2001 г. неустановленными лицами взрыва на станции метро «Белорусская -кольцевая». Все это свидетельствует о значимости обеспечения безопасности, предупреждения терроризма именно на транспортных объектах.

Для Российской Федерации необходимость активизации усилий по борьбе с любыми формами проявления терроризма стала актуальной значительно раньше событий 11 сентября 2001 года. Деятельность террористов в Чеченской республике заставила принять необходимую законодательную базу, ориентировать правоохранительные органы на борьбу с терроризмом, образовать специальные подразделения для борьбы с ним, в том числе и на транспорте.

В Федеральном законе 1998 г. «О борьбе с терроризмом» ведомства, представители которых присутствуют на сегодняшней встрече, рассматриваются как субъекты, непосредственно осуществляющие борьбу с терроризмом. Это – ФСБ РФ, МВД РФ, ГТК РФ, МЧС РФ, ФПС РФ, транспортные министерства и ведомства. Именно на них лежит обязанность разрабатывать и реализовывать профилактические, режимные, организационные и иные мероприятия, выявлять и пресекать террористическую деятельность. Надзор за исполнением законов при осуществлении борьбы с терроризмом в соответствии со ст. 27 Федерального закона «О борьбе с террориз-

мом» возложен на Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров. Прокуратура проводит мероприятия по предупреждению террористической деятельности, предварительное расследование, осуществляет надзор за расследованием уголовных дел, связанных с террористической деятельностью, поддерживает государственное обвинение по делам данной категории.

Предупреждение терроризма связано не только с исполнением вышеназванного закона, а целого комплекса законов, обеспечивающих основные направления в деятельности министерств и ведомств Российской Федерации, осуществляющих борьбу с терроризмом.

Речь идет, в частности, об исполнении требований федерального закона РФ "О государственной границе РФ"; таможенном, транспортном и ином контроле на границе, в пунктах пропуска; взаимодействии органов контроля, их содействии пограничной службе, совместных усилиях сопредельных государств. Весьма важное значение в этой связи имеет принятие в феврале 2001 г. Концепции приграничного сотрудничества, в которой содействие борьбе с терроризмом на автомобильных и железных дорогах, морских и речных портах, инженерно-транспортной инфраструктуре названо одним из основных направлений сотрудничества. Соответственно, важно обеспечить реализацию положений Концепции.

Необходимы совместные усилия заинтересованных ведомств в обеспечении исполнения законодательства о защите прав государства как собственника, восстановлении необходимого государственного управления на стратегически важных транспортных объектах. Их значимость обусловлена тем, что после приватизации, сопровождающейся многочисленными нарушениями законодательства, контроль государства за многими стратегически важными транспортными объектами в значительной степени утерян. В этих условиях осуществление антитеррористических мероприятий даже на этих объектах затруднено. Ряд правоохранительных органов, в т.ч. и ФСБ принимали меры к восстановлению государственного управления контрольными пакетами акций "Внуковских авиалиний", "Рыбкомфлота", "Ставропольской авиационной компании", авиакомпании "Мурманские авиалинии", аэропортов "Ставрополь", "Мурманск" и др. В том же направлении работала Генеральная прокуратура РФ и прокуратуры на местах, предъявляя соответствующие иски с пользу государства, принимая другие средства прокурорского реагирования. Вместе с тем, нельзя не отметить, что, если бы в этой работе было больше взаимодействия и она велась более активно, прежде всего транспортными министерствами и ведомствами, министерством имущественных отношений, многие отрицательные по-

следствия можно было бы предупредить, сейчас же приходится лишь возвращать упущенное.

Борьба с терроризмом невозможна без выявления и обезвреживания деятельности террористических и экстремистских организаций. Предупреждение этой деятельности, задержание преступников, как правило, требует слаженной работы органов безопасности, транспорта, милиции, прокуратуры, таможни. Одно из направлений этого взаимодействия - предупреждение незаконного оборота военной техники, оружия, боеприпасов, в т.ч. контрабанды, обеспечение безопасности литерных, специальных и массовых перевозок воинских грузов, экспортируемых по линии военно-технического сотрудничества.

Обеспечение безопасности на транспорте - магистральное направление предупреждение терроризма. Оно связано с организацией 100% досмотра грузов, пассажиров, багажа; обучением персонала мерам безопасности; сертификацией на транспорте, в частности сертификацией аэропортов на предмет соответствия нормам международной безопасности; принятием мер безопасности работы российских судов за рубежом с целью предотвращения акций по их захвату и пр.

Работа в этом направлении в рыночных условиях экономики требует усиление контроля, прокурорского надзора за исполнением соответствующего законодательства . В частности, согласно федеральному закону "О ведомственной охране" должны быть приняты серьезные изменения в организации системы охраны аэропортов и пр.

Вместе с тем, необходимо остановить непрерывные реорганизации в системе транспортных и правоохранительных органов, оценить, что же дала реорганизация, есть ли положительные сдвиги. Действенная борьба, особенно с терроризмом, в условиях непрерывной реорганизации невозможна.

Следует также усилить контроль со стороны транспортных министерств и правоохранительных органов за деятельностью хозяйствующих субъектов на транспорте независимо от формы собственности. В основе деятельности многих руководителей транспортных организаций превалируют принципы, направленные на всемерное снижение транспортных издержек, расхода ресурсов, на разработку различных мер по структурной перестройке и введению новых механизмов для решения вопросов повышения безопасности.

С учетом событий 11 сентября 2001 года в США, особое внимание следует уделить укреплению безопасности на авиационном транспорте. Для России предупреждение терроризма на объекта воздушного транспорта путем усиления мер безопасности – проблема весьма актуальная. Так, в 2001

году на федеральном воздушном транспорте было предпринято более 80 актов незаконного вмешательства, в том числе 1 захват самолёта, более 30 угроз в адрес гражданской авиации, 37 несанкционированных проникновений на самолёты и объекты гражданской авиации. В результате предполетного досмотра пассажиров, их ручной клади и багажа пресечено 14 тысяч попыток доставки на борт самолётов запрещённых к перевозке предметов, обнаружено 60 кг взрывчатых веществ.

Хотя, как видно из вышеизложенного, определенная работа по предупреждению террористических актов на этом транспорте проводится, этого явно недостаточно. Прокурорские проверки показывают, что положение с исполнением законов, обеспечивающих безопасность движения и эксплуатации воздушного транспорта, неудовлетворительное. Особенно много нарушений допускается в авиации общего назначения (АОН). Зачастую гражданские воздушные суда и органы управления воздушным движением не знают о полетах субъектов АОН в их зоне. Практически повсеместно в нарушение требований ст. ст. 53, 54 Воздушного кодекса РФ авиационный персонал и специалисты допускаются к деятельности АОН без сертификатов (свидетельств). В большинстве субъектов Российской Федерации техническое обслуживание и ремонт авиации общего назначения осуществляются лицами, не имеющими сертификатов на выполнение данных работ. Значительная часть владельцев воздушных судов авиации общего назначения (по материалам отдельных прокурорских проверок - до 40%) не зарегистрированы, бесконтрольны, не состоят на налоговом учете. Такие собственники используют воздушные суда, не имеющие свидетельств эксплуатанта, для производства, в частности, авиахимработ за наличный расчет, без заключения договоров. Потенциально такие полеты могут бесконтрольно использоваться для совершения терактов, диверсий, контрабанды.

Прокурорские проверки выявили многочисленные случаи нарушения пропускного и внутриобъектного режима, технологии досмотра в аэропортах. На КПП зачастую отсутствуют надежные средства защиты, освещения, сигнализации, связи. Проход и въезд на территорию аэропортов осуществляется без оформления разрешительных документов, действующие пропуска не соответствуют установленным требованиям и образцам. Предъявляемым требованиям соответствуют, в основном, только аэропорты международные и федерального значения. Остальные аэропорты не обеспечиваются должной охраной; возможен доступ посторонних лиц в контролируемые зоны и на воздушные суда. В ходе проверок выявлялись случаи, когда посторонние лица устраивали торговлю в контролируемых зонах аэропорта, пассажиры имели возможность беспрепятственно пронести никем не контролируемые покупки в воздушное судно. О возможности

бесконтрольного прохода посторонних лиц, а иногда и проезда автотранспорта к воздушным судам, свидетельствует и ознакомление с материалами уголовных дел о контрабанде, административных дел о нарушениях таможенных правил.

В большинстве аэропортов не обеспечивается круглогодичный проезд патрульных групп вдоль ограждений. Досмотр членов экипажа и обслуживающего персонала нередко организован формально либо вообще не осуществляется. Отсутствует необходимая досмотровая техника, возможен пронос в воздушное судно оружия, других опасных предметов. В ходе спецмероприятий муляжи взрывных устройств в ряде случаев беспрепятственно проносились на воздушные суда. Во многих аэропортах, на воздушных судах нет специальных мест хранения оружия, временно изъятого у пассажиров.

На некоторых авиапредприятиях не созданы комиссии по авиабезопасности. Многие работники службы безопасности не прошли соответствующего обучения, не имеют сертификата соответствия. Численность работников служб авиационной безопасности сокращается.

Решения о сертификации организаций, осуществляющих аэропортовую деятельность в области обеспечения авиационной безопасности, нередко принимаются, несмотря на наличие существенных недостатков в их деятельности. Такие нарушения имели место при сертификации практически всех названных организаций, включая даже самые крупные - в аэропортах Шереметьево, Домодедово и пр. Орган по сертификации практически не применяет таких мер как аннулирование или приостановление действия сертификатов. В целом, следует констатировать, что система сертификации до сих пор не отлажена должным образом.

Имеются многочисленные свидетельства нарушения допустимых норм загрузки воздушных судов. Данные документов о грузе не соответствуют фактически загруженному. Аварийные выходы и проходы, подходы к системам энергоснабжения самолета заваливаются грузом. Иногда такие нарушения приводят к катастрофам. Сам факт их наличия свидетельствует об отсутствии должного контроля за загрузкой воздушных судов и большой потенциальной опасности в связи с этим терактов.

В связи с перечисленными нарушениями прокуроры привлекали виновных в таком положении к ответственности, предостерегали их о недопустимости нарушения закона, направляли представления в организации воздушного транспорта, в которых указывали на нарушения закона и обстоятельства, им способствующие, требовали принятия мер по их устранению.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что определенные меры, обеспечивающие предупреждение террористических акций на транспорте, прини-

маются. Создана и работает Федеральная антитеррористическая комиссия по вопросам противодействия терроризму на объектах транспорта, которая разрабатывает конкретные рекомендации по предотвращение терактов на транспорте. Транспортными министерствами разработаны программы предупреждения терроризмом применительно к отдельным видам транспорта.

Правоохранительные органы проводят значительную работу по предупреждению терроризма на транспорте, которая координируется прокуратурой.

В рамках реализации решения Совещания членов Совета Безопасности Российской Федерации от 19 августа 2000 г. управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Центральном федеральном округе организована и контролируется совместная деятельность правоохранительных органов субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение проявлений любых форм терроризма, в том числе и наиболее опасного - религиозного исламского экстремизма.

В этих целях с участием руководителей правоохранительных органов субъектов Российской Федерации в Центральном федеральном округе проведено координационное совещание о состоянии работы правоохранительных органов субъектов Российской Федерации Центрального федерального округа по усилению борьбы с исламским экстремизмом, на котором подведены итоги проделанной работы и намечены мероприятия дальнейшей деятельности по борьбе с терроризмом.

Конкретная работа, направленная на борьбу с терроризмом проводится во всех субъектах Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

Так, в Ярославской области во исполнение Федерального закона «О борьбе с терроризмом» и Постановления Правительства РФ от 6 ноября 1998 г. № 1302 «О федеральной антитеррористической комиссии» областной межведомственной антитеррористической комиссией в контакте с правоохранительными органами проводятся необходимые мероприятия по координации антитеррористической деятельности органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также контролю за осуществлением предложенных комиссией антитеррористических мероприятий. Комиссией в 2001 году был исследован режим охраны объектов особой важности, в том числе шлюзов Верхневолжского гидрокаскада, расположенных на территории Рыбинского и Угличского муниципальных округов и входящих в систему ГП

«Канал им. Москвы», железнодорожных мостов стратегического значения в г. Ярославле и г.Рыбинске, МУП «Водоканал» и ряда других.

Для повышения уровня реагирования и отработки взаимодействия всех служб и подразделений органов внутренних дел в марте 2001 г. проведены командно-штабные учения по предотвращению захвата особо важных объектов в г. Ярославле, в августе 2001г. совместно с СУВДТ на объектах железнодорожного транспорта (железнодорожный мост через р.Волгу). При проведении заградительных мероприятий досмотрено свыше 6,9 тысяч единиц автотранспорта, в том числе 3,4 тысячи – грузового.

В ходе проверки было установлено, что Угличский шлюз Волжского района гидросооружений ФГУП «Канал им. Москвы» до настоящего времени не перешел на военизированную охрану; территория шлюза не ограждена забором; шлюз фактически охраняется тремя постами, состоящими из трех невооруженных людей.

В УФСБ по Ярославской области были проведены совещания с руководителями муниципальных образований и созданных при органах местного самоуправления межведомственных антитеррористических комиссий, а также встречи с руководителями промышленных объектов и служб охраны, совещание с руководящим составом ярославского отделения Северной железной дороги. Через имеющиеся официальные и оперативные возможности инструктированы руководители коммунальных служб и транспортных предприятий.

Совместно с СУВДТ на базе Управления Северной железной дороги в августе 2001 г. проведены тактико-специальные и командно-штабные учения «Волга-2001», а также сборы руководителей антитеррористических подразделений железных дорог России.

Во Владимирской области в рамках проведения нескольких этапов операции «Вихрь-Антитеррор» в 2001 г. проводились оперативно-профилактические мероприятия «Арсенал», «Оружие», «Щит», «Караван-Авто», «Динамит». Так, при проведении данных мероприятий 27 апреля 2001г. в г. Гусь-Хрустальном были задержаны члены ОПГ «Тюрьма» Толокнов Р.Б. и Ремин С.А., у которых при обыске было изъято два пистолета «ТТ». В результате проведения данной операции был перекрыт канал поступления оружия и боеприпасов из республики Дагестан во Владимирскую область.

В Воронежской области особое внимание сосредоточено на обеспечении режима безопасности Нововоронежской АЭС, Россошанского химкомбината, АО «Павловскгранит», ВОГРЭС, телецентра, водозаборных узлов газораспределительных станций, важных объектов железнодорожного транспорта, вокзалов, мостов, тоннелей, складов ГСМ. Усилен таможенный контроль за перемещением грузов, багажа, юридических и физических

лиц, транспортных средств через государственную границу РФ в зоне деятельности Кантемировского и Чертовицкого таможенных постов. Установлен строгий режим, организовано круглосуточное дежурство вооруженной охраны с привлечением СОБР. и сотрудников других подразделений.

С целью недопущения преступлений террористического характера с использованием гражданских и военных судов УФСБ по Воронежской области совместно с руководством ОАО «Воронежавиа», отделом ФСБ в/ч 01555 приняты дополнительные меры безопасности в аэропорту «Воронеж-Чертовицкое» и на аэродроме «Балтимор». Продолжается оперативно-розыскная работа по установлению и поиску лиц, покушавшихся на совершение террористического акта на железнодорожной станции «Воронеж-1» в июле 1996 года.

9 февраля 2001г. на координационном совещании руководителей правоохранительных органов г. Москвы рассмотрен также вопрос о мерах борьбы с антиконституционной деятельностью исламских экстремистских организаций. На нем в полном объеме предусмотрены мероприятия, направленные на реализацию тех задач, которые поставлены на Федеральном уровне в постановлении координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 10 июля 2001 г. по аналогичному вопросу.

Сегодня необходимо усилить профилактическую функцию транспортных и правоохранительных органов, организовать широкий фронт борьбы с проявлениями, могущими перерасти в противоправные, выявление и локализацию обстоятельств, способствующих терроризму, продумать предложения по совершенствованию законодательства об ответственности за терроризм и за административные деяния, ему способствующие.

Определяя направления дальнейшей работы по усилению антитеррористических мер на транспорте, нельзя особо не отметить значимость совершенствования международного законодательства, направленного на борьбу с терроризмом, в т.ч. законодательства в рамках СНГ. Естественно, что никакое государство в одиночку с терроризмом не справиться, нужны совместные меры и единые подходы к решению проблем борьбы с международным терроризмом. Уже проделана значительная работа в названном направлении. Так, на уровне СНГ имеется договоренность о ведении совместной борьбы с актами терроризма. 28 марта 1997 г. решением Совета глав государств был создан Совет руководителей органов безопасности и специальных служб (СРОБ). Членами СРОБ стали руководители спецслужб десяти государств, главы которых подписали Решение о создании Совета. Органами безопасности и специальными службами государств Содружества в рамках СРОБ принят ряд важных документов, касающихся борьбы с

терроризмом, в том числе Протокол о порядке обмена информацией о каналах въезда, выезда и перемещения, установленных членов террористических формирований в государствах СНГ, а также ввоза оружия, взрывчатых веществ и других средств террористических акций (апрель 1998 г.), протокол о сотрудничестве в области борьбы с наемничеством (июнь 1999 г.).

Известно, что 29 января 2002 года в Минске состоялось совместное заседание Координационного Совета Генеральных прокуроров, министров внутренних дел, руководителей органов безопасности и спецслужб, командующих пограничными войсками, руководителей таможенных служб-государств участников СНГ на котором подведены итоги и намечены планы дальнейшей работы по реализации Международной программы совместных мер борьбы с преступностью на период с 2000 до 2003 года и Программы государств-участников СНГ по борьбе с международным экстремизмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года.

Однако, несмотря на позитивные сдвиги в развитии сотрудничества, есть и сдерживающие факторы. Наибольшую проблему представляет процедура разработки, принятия и ратификации международных договоров, направленных на повышение взаимодействия в борьбе с терроризмом и преступностью в целом. До сих пор не представлен на обсуждение Совета глав государств Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем.

Остаются нерешенными вопросы пребывания сотрудников спецслужб на территории другого государства, несмотря на подписанный договор (4 июня 1999 г.), который мог бы разрешить проблемы, связанные с преследованием “по горячим следам”. Нуждаются в скорейшей разработке и положения, связанные с оказанием правовой помощи и выдачей преступников.

Нельзя не отметить несовершенство внутренней правовой базы стран СНГ, что сдерживает эффективную борьбу с международной преступностью, в т.ч. терроризмом. Требуется гармонизация этого законодательства, поскольку нет единства в понятиях организованная преступная группа, преступное сообщество, контрабанда, легализация средств полученных преступных путем.

К рассматриваемым направлениям работы относятся также:

- Совершенствование национального законодательства, применение которого связано с предупреждением терроризма. На наш взгляд, нужно усилить законодательную базу, обеспечивающую безопасность на транспорте: принять федеральный закон о безопасности на авиационном транспорте и ряд других законодательных актов.

- Разработка федеральной программы борьбы с терроризмом на объектах транспорта, в основе которой координация деятельности всех заинтересованных сторон, включая органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, средства массовой информации;

- Усиление контроля, прежде всего со стороны транспортных министерств и ведомств, для чего необходима разработка концепции обеспечения необходимого и достаточного контроля в условиях рыночных отношений на транспорте;

- Постоянное обновление банка данных об экстремистских организациях, их лидерах, источниках финансирования и присоединение России к аналогичному международному банку данных;

- Научно-методическое обеспечение сотрудничества в борьбе с преступностью. Совместное исследование данной проблемы осуществляется, преимущественно прокуратурами стран Содружества, тогда как требуется деятельное участие и других правоохранительных органов.

И последнее, уважаемые коллеги! В нашей работе по борьбе с терроризмом, в том числе и с терроризмом на транспорте, не исчерпаны резервы взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, руководителей Федеральной пограничной службы России, Государственного таможенного комитета России и руководителей других министерств и ведомств.

Объединив наши усилия, мы добьемся больших успехов в борьбе с постигшим весь мир социальным злом – терроризмом.

Благодарю за внимание.

Насонов А.П.
Заместитель Министра транспорта
Российской Федерации

О МЕРАХ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА

Большинство объектов транспортного комплекса страны относятся к стратегически важным и потенциально опасным в случаях возможных террористических и диверсионных воздействий на них. Министерство транспорта Российской Федерации в своей деятельности уделяет важное значение разработке мер, направленных на обеспечение надежной защиты и охраны этих объектов и контроля за их безопасной эксплуатацией.

По поручению Федеральной антитеррористической комиссии в Минтрансе России создана и действует с 1999 г. рабочая группа Федеральной антитеррористической комиссии по вопросам противодействия терроризму на объектах воздушного, автомобильного, промышленного, морского, внутреннего водного транспорта, метрополитенов и гидротехнических сооружений. В состав группы включены также представители МВД России, ФСБ России, Московского метрополитена, предприятий и организаций оборонного комплекса. За истекший период проведено 11 заседаний рабочей группы, на которых рассматривались актуальные вопросы деятельности отраслевых служб Министерства по обеспечению безопасного функционирования объектов транспортного комплекса, выполнению поручений Федеральной антитеррористической комиссии.

В марте 1999 г. состоялось заседание коллегии Минтранса России, на котором были рассмотрены и определены задачи подразделений центрального аппарата Министерства по противодействию терроризму на транспорте.

В постановлении коллегии отмечалось, что защита объектов транспортного комплекса от актов терроризма не в полной мере соответствует современным требованиям, в том числе из-за недостатка или недостаточного выделения средств из Федерального бюджета на первоочередные мероприятия в этой области.

Подразделениям центрального аппарата Министерства поручено разработать и реализовать в пределах своей компетенции профилактические, режимные, организационные, воспитательные и иные меры предупреждения, выявления и пресечения акций террористического характера на транспорте.

В соответствии с планами мероприятий рабочей группы и поставленными на коллегии задачами, Министерством разработаны и проводятся меры, направленные на предотвращение террористических актов на важнейших объектах транспортного комплекса. Особое внимание уделяется пассажирским автостанциям и автовокзалам, аэропортам и авиапредприятиям, морским и речным портам, метрополитенам, автодорожным мостам и тоннелям, проверке их готовности к обеспечению безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций.

После одобрения на 4 заседании Федеральной антитеррористической комиссии, в марте 2000 г. органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации направлены «Рекомендации для предприятий пассажирского автомобильного транспорта по профилактическим мерам и действиям работников этих предприятий в ситуациях обнаружения признаков террористических актов» для обеспечения их практического применения.

Отделениями Российской транспортной инспекции организован постоянный контроль за внедрением Рекомендаций на предприятиях пассажирского автомобильного транспорта. В результате на 2,8 тыс. предприятиях изданы приказы и разработаны методики по реализации мер, изложенных в Рекомендациях.

Введены дополнительные инструкции для работников, связанных с обслуживанием транспортных средств, определяющие их действия при обнаружении признаков, указывающих на возможность совершения террористических акций. Водители, кондукторы, диспетчеры и другие работники предприятий пассажирского автомобильного транспорта, с учетом специфики их работы, обеспечены соответствующими памятками по действиям в указанных ситуациях.

Специалистами Министерства с участием представителей местных органов исполнительной власти и правоохранительных органов проведена проверка работы по вопросам предупреждения террористических акций на наиболее крупных автовокзалах Северо-Кавказского региона, таких как Краснодарский, Ростовский, Ставропольский и Пятигорский. На всех автовокзалах созданы комиссии для решения вопросов предупреждения акций терроризма, разработаны положения об этих комиссиях с конкретным определением целей, задач и порядка работы. Составлены и доведены до пользователей (работников автовокзалов, объектов торговли, сервиса, водителей автобусов и такси, занятых в обслуживании пассажиров) памятки о действиях в случае обнаружения признаков террористических акций.

В то же время отмечены и недостатки в обеспечении безопасности пассажиров и персонала от противоправных действий. В частности, имелись претензии к качеству проверки багажа и ручной клади пассажиров, сдаваемых как в камеру хранения, так и в багажные отделения автобусов, организации диспетчерского сопровождения автобусов междугородного сообщения с помощью современных средств связи, оборудования всех автовокзалов кнопками сигнализации и связи с соответствующими отделами внутренних дел.

По многим отмеченным недостаткам непосредственно на местах разработаны и приняты меры. Рассредоточены мини-рынки вокруг автовокзалов, упорядочено движение и стоянка частного автотранспорта. С целью

предотвращения возможной закладки взрывоопасных предметов в багажные отсеки автобусов и камеры хранения автовокзалов созданы дополнительные системы досмотра багажа и ручной клади в присутствии пассажиров. Внесены соответствующие дополнения в должностные инструкции руководителей автостанций и автовокзалов, диспетчеров, перронных контролеров, кассиров, кладовщиков, сторожей и уборщиков.

Ежеквартально проводятся учения по действиям персонала автовокзалов в условиях чрезвычайных ситуаций. В Ставропольском объединении автостанций и автовокзалов проводится работа по внедрению системы диспетчерского сопровождения автобусов с помощью спутниковой системы.

Специалистами Министерства разработаны и направлены органам исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации на согласование Рекомендации для работников автостанций и автовокзалов по профилактическим мерам и действиям в ситуациях обнаружения признаков террористических акций.

На заседаниях рабочей группы Федеральной антитеррористической комиссии рассматривался также вопрос о применении средств телекоммуникационных систем и спутниковой навигации для предупреждения, обнаружения и ликвидации последствий террористических акций на объектах транспортного комплекса при реализации Минтрансом России проекта Системы управления междугородними пассажирскими перевозками Ставропольского края.

Особое значение Министерством уделяется решению проблем обеспечения авиационной безопасности в гражданской авиации России.

В настоящее время во всех аэропортах и авиапредприятиях созданы и функционируют службы авиационной безопасности. Эти службы обеспечивают весь комплекс мер по защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, включая охрану аэропортов, воздушных судов и объектов жизнеобеспечения, осуществление пропускного и внутриобъектового режима в аэропортах и авиапредприятиях, проведение предполетных досмотров воздушных судов, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов.

В ряде международных аэропортов и аэропортов федерального значения ведется реконструкция аэровокзальных комплексов и пунктов предполетного досмотра, строительство ограждений и контрольно-пропускных пунктов.

В аэропортах успешно развивается и совершенствуется система профессиональной подготовки по авиационной безопасности, создается учебно-материальная база. Обучением по авиационной безопасности охвачены все категории авиаработников. Уровень профессиональной подготовки со-

трудников служб авиационной безопасности аэропортов и авиапредприятий значительно вырос по сравнению с предшествующими годами.

С более подробной информацией о проводимой работе по обеспечению авиационной безопасности в ходе конференции выступят специалисты гражданской авиации.

Проведены мероприятия по охране судоходных гидротехнических сооружений. В результате обследования специалистами Минтранса России сооружений гидроузлов, каналов и систем шлюзования Волжского, Беломорско-Онежского, Азово-Донского государственных бассейновых управлений водных путей и судоходства и Канала имени Москвы отмечено, что судоходные гидротехнические сооружения на основных магистралях находятся в работоспособном состоянии и обеспечивают безаварийный судопропуск и поддержание напорного фронта.

Для каждого потенциально опасного объекта разрабатываются и утверждаются планы действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Налажено взаимодействие персонала гидротехнических сооружений и соответствующих подразделений внутренних дел. Диспетчерские пульты шлюзов снабжены системами связи с местными органами внутренних дел, служб безопасности, местными администрациями. На сооружениях Волжского каскада входит в практику внедрение «тревожной кнопки», что обеспечивает появление группы быстрого реагирования на сооружении в максимально короткие сроки.

Выявлены основные недостатки в обеспечении надежной защиты судоходных гидротехнических сооружений от террористических и других противоправных действий. Существующая сторожевая охрана не обеспечивает должным образом защищенность от противоправных действий различного характера. В отсутствии финансовых возможностей на осуществление охранных мероприятий большое значение придается организационным мерам по предотвращению возможных противоправных действий в отношении сооружений и персонала.

В ходе ранее проводившихся совместно с региональными органами МВД России обследований судоходных гидротехнических сооружений определены дислокации постов, численность личного состава, технические мероприятия по организации охраны и потребность их финансирования. Учитывая недостаточное выделение средств на эти цели из федерального бюджета, Министерство подготовило проект Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, которое утверждено Правительством Российской Федерации (постановление от 11.10.01 г. № 743).

Разработаны и проводятся меры по предупреждению акций терроризма на объектах морского транспорта.

Введен в действие план антитеррористической деятельности на морских судах с ядерными энергетическими установками и приняты меры по обеспечению безопасности на предприятиях по их обслуживанию и ремонту. Согласно Плану физической защиты атомного судна усилен контроль за особо важными зонами атомных судов. Регулярно проводятся учения по сигналу «Угроза-1» и «Угроза-2». Осуществлена передача под охрану воинских частей судов с ядерными энергетическими установками при стоянке их у причалов ремонтного предприятия «Атомфлот». Разрабатываются рекомендации по использованию экипажами судов буев системы «Коспас-Сарсат» и радиооборудования Глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности в случае совершения против судов террористических актов и пиратских нападений.

Минтранс России расширяет взаимодействие с Московским метрополитеном и Ассоциацией «Метро» по решению вопросов профилактики и предупреждения чрезвычайных ситуаций и террористических акций.

Совместно с руководством Московского метрополитена прорабатывается вопрос об опытном внедрении новых методов обеспечения безопасности, в том числе оборудования системами видеоконтроля станций метро и служебных помещений метрополитена.

Департаментом российской транспортной инспекции, Управлением горэлектротранспорта и метрополитена Министерства совместно с представителями ФСБ России и МВД России проведена проверка состояния дел по предупреждению террористических акций на метрополитенах в городах Российской Федерации.

В соответствии с Графиком комиссионного обследования в 2001 г. объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения Минтранса России отраслевыми службами Министерства организована проверка деятельности 25 аэропортов, 6 сооружений гидроузлов, каналов и шлюзовых систем, 4 автовокзалов, 35 мостов и 16 тоннелей по вопросам их безопасного функционирования. Выявлено, что ряд объектов транспорта имеют недостатки в обеспечении их защищенности в случае возникновения угрозы актов терроризма. Отраслевыми службами Министерства разрабатываются и принимаются меры по устранению выявленных недостатков.

Рассматривается вопрос об организации обучения руководящего состава и персонала центрального аппарата, территориальных органов и предприятий Министерства, ответственных за обеспечение безопасности от актов незаконного вмешательства на объектах транспорта. Министерством создана рабочая группа для подготовки программы организации такого обу-

чения на базе Европейского учебного центра ИКАО по авиационной безопасности.

Создана постоянно действующая межведомственная рабочая группа для координации и взаимодействия деятельности всех подразделений, обеспечивающих выполнение Плана совместных мероприятий МВД России и Минтранса России по внедрению программно-технического комплекса «Розыск-магистраль» на водном транспорте.

Министерством принимаются меры по разработке дополнительных нормативных документов, регламентирующих формы и методы противодействия терроризму в транспортном комплексе.

В 2001 г. разработана концепция федерального закона «О перевозке опасных грузов». Планом НИОКР на 2002 г. предусматривается на основе этой концепции разработка проекта федерального закона «О перевозке опасных грузов». Завершена в 2001 г. разработка требований к системам эвакуации пассажиров из вагонов метрополитенов в экстремальных условиях. Разработан проект федеральных авиационных правил, содержащих требования по обеспечению безопасного функционирования объектов воздушного транспорта, который в настоящее время проходит процедуру согласования в подразделениях службы и готовится для направления в Минюст России на экспертизу.

Разработаны проекты Положения о координационном Совете по морской безопасности и Требований по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания. В настоящее время эти документы проходят стадию рассмотрения в заинтересованных органах исполнительной власти и после согласования будут утверждены в установленном порядке.

По заданию Министерства Конструкторским бюро опытных работ Российского агентства по системам управления в 2001 г. разработана подпрограмма обеспечения превентивной безопасности на объектах транспортного комплекса, которая определяет цели, задачи и направления деятельности по предупреждению актов незаконного вмешательства и террористических акций. Планом НИОКР на 2002 г. предусматривается разработка нормативов и технических требований для обеспечения превентивной безопасности на объектах транспортного комплекса (авиационного, наземного и водного).

Благодарю за внимание.

Мартин Марми
Генеральный секретарь
Международного союза
автомобильного транспорта

БЕЗОПАСНОСТЬ НА АВТОМОБИЛЬНОМ ТРАНСПОРТЕ И ЕГО РОЛЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ И ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Дамы и господа,

Приветствую Вас на Конференции по безопасности на транспорте, первой конференции такого рода, организованной IRU в тесном сотрудничестве с компетентными правительственными органами Российской Федерации. Большой интерес, проявленный участниками из России и зарубежных стран, доказывает, что безопасность на транспорте действительно является очень актуальным вопросом. Благодарю Вас за Ваше участие и особенная благодарность руководителям различных министерств за их активную поддержку в организации этого мероприятия.

Хотелось бы выразить особую признательность организаторам конференции – господину Владимиру Лопатину (НИИ Генеральной прокуратуры России), господину Анатолию Насонову – Первому заместителю Министра транспорта России, господину Сеппо Ремесу и госпоже Ирен Коммо из Европейского бизнес клуба и Главе нашего Представительства в Москве – господину Игорю Рунову.

«Ничто не осталось прежним после 11 сентября»- часто слышим мы сегодня от политиков и обычных людей с улицы. Хотя это, конечно, может быть правдой с социально-политической точки зрения я хотел бы напомнить, что высокий уровень безопасности всегда был одним из главных приоритетов на транспорте, особенно на автомобильном.

Прежде чем я коротко объясню Вам, что конкретно я имею в виду, говоря о постоянных усилиях транспортного сектора повысить уровень безопасности работы, разрешите мне объяснить Вам, что Международный союз автомобильного транспорта (IRU) является единственной международной неправительственной организацией, представляющей интересы ав-

томобильного транспорта – операторов автобусов, такси и грузовиков. Он представлен в 68 странах на пяти континентах и, более того, у него есть ассоциации-члены во всех странах Европы – всех странах-членах ЕС, СНГ и странах Центральной и Восточной Европы.

IRU был основан в 1948 г. и сразу же нашел свое важное место как участник диалога с частным сектором, проводившегося Европейской Экономической Комиссией ООН и затем Европейской Конференцией Министров Транспорта (ЕКМТ), Европейским Союзом (ЕС) и в самое последнее время, ровно три года тому назад, официально начатого диалога с Содружеством Независимых Государств (СНГ)

Мы можем дать много разных определений термина «безопасность» на автомобильном транспорте:

- Безопасность для общества и экономики путем предоставления необходимых транспортных услуг;
- Безопасность для нашего будущего путем достижения устойчивого развития;
- Безопасность для трафика, т.е. безопасность на дорогах;
- Безопасность для водителей, грузов, пассажиров и автотранспортных средств;
- Коммерческая и таможенная безопасность.

Давайте теперь рассмотрим эти вопросы один за другим.

Безопасность для общества и экономики

За последние десятилетия автомобильный транспорт стал основным средством перевозки людей и товаров в соответствии с экономическими и социальными потребностями. И действительно, чем выше ВВП на душу населения, тем больше доля автомобильного транспорта в разных видах транспортных перевозок, достигающая в развитых странах 80% в тоннах грузов и 90% в количестве пассажиров. Эта тенденция необратима.

Общество и экономика могут рассчитывать на нас: мы гибки, быстры и эффективны, мы предлагаем реальные ценности за разумные (часто слишком низкие) цены. Короче говоря, мы можем гарантировать и обеспечить мобильность, что является ярким требованием нашего времени. Безопасность может быть обеспечена и автомобильный транспорт может стать двигателем прогресса только тогда, когда условия его развития поддержаны государством в виде дорог соответствующего качества, а также и наличия другой инфраструктуры; разумным, практичным и недискриминационным законодательством; уменьшением искусственных барьеров, таких как излишнее финансовое бремя, налагаемое на транспортные компании, или сокращением неприемлемо долгого ожидания на международных границах.

Безопасность нашего будущего путем достижения устойчивого развития

Сектор автомобильного транспорта, объединенный в национальные ассоциации и в IRU, прекрасно понимает свою ответственность за обеспечение будущего наших детей и внуков. На нашем Всемирном конгрессе в Будапеште в 1996 г. мы подписали Хартию IRU об устойчивом развитии. Это стратегический документ и обязательство всего сектора защищать природу и среду обитания человека. С тех пор транспортные компании и их ассоциации на национальном уровне разработали ряд конкретных мер в виде практических, легко применимых программ.

Наш основной принцип состоит в уменьшении загрязнения, начиная с первоисточника, т.е. самого автотранспортного средства, с помощью технического и технологического прогресса, сбережения энергии, совершенствования организации работы транспорта и повышения его эффективности. Правительства, принимающие наши предложения по так называемой 3i-s политике, должны поддерживать такой подход в государственно-частном партнерстве: что является стимулом для нововведений, подкрепленных инвестициями.

Я хочу напомнить Вам, что, несмотря на общий рост трафика, загрязнение от коммерческого автомобильного транспорта, который мы представляем, постепенно уменьшается в отношении самых важных загрязняющих компонентов. И все это происходит во многом благодаря усилиям самого сектора.

Безопасность на дорогах

Подходя ближе к конкретной теме нашей встречи, я хочу подчеркнуть, что безопасность на дорогах является очень важным элементом нашего подхода к устойчивому развитию; и действительно, никакая деятельность таких масштабов не может быть устойчивой, если она не поддерживает приемлемый уровень безопасности.

Всемирный банк подсчитал, что в связи с авариями на автомобильном транспорте по всему миру ежегодно гибнет 700 000 человек и более 10 млн. получают ранения.

Однако общая тенденция благоприятна. В Европейском Союзе число аварий, приводящих к ранениям, упало на 15% с 1970 г., а количество погибших –более чем на 40% несмотря на постоянный рост автомобильного трафика. Есть все причины быть уверенными, что подобные результаты могут быть также достигнуты в Центральной и Восточной Европе при условии активной работы всех заинтересованных в этом.

Аварии с коммерческими автотранспортными средствами также демонстрируют эту позитивную тенденцию. К тому же, из каждых 100 аварий

автотранспортных средств в Германии, Франции, Голландии, Австрии и Дании, приводящих к телесным повреждениям, в среднем они случаются только с одним-двумя автобусами и международными автобусами и шестью-восемью грузовиками. Это означает малое участие коммерческих автотранспортных средств в авариях, хотя в большинстве стран их доля в общих перевозках составляет от 15 до 20%.

Я должен подчеркнуть, что только с помощью правительств и их органов, а также транспортного сектора, которые сосредоточат свои усилия на выявлении основных причин аварий, мы сможем рассчитывать добиться дальнейшего прогресса и стимулировать сектор, который уже делает все, что в его силах, к повышению безопасности. Опыт показывает, что поддержка и стимулирование являются гораздо лучшими инструментами улучшения безопасности на дорогах, чем какие-либо запретительные меры. В качестве примера наших собственных инициатив я могу привести Академию IRU с ее сетью аккредитованных учебных центров по всей Европе, а также в СНГ, одним из приоритетов которой является повышение осознания транспортными менеджерами и водителями важности безопасности путем использования соответствующих учебных программ.

Безопасность для водителей, грузов, пассажиров и автотранспортных средств

Помимо аварий на дорогах имеются другие опасности, а именно нападения на водителей и автомобили, а также воровство. Автомобили, везущие ценные грузы, с их уязвимыми пассажирами и водителями относительно невелики, подвижны и трудно защищаемы. Идеальные цели для преступников, не боящихся получать доход таким образом. Это особенно часто случается в слабо населенных местах.

В последние несколько лет, однако, сектор начал широко использовать такие мощные инструменты, как современные средства связи, в том числе спутники, следящие за автомобилями, а также сигнализацию, сообщающую об опасных ситуациях. В определенных районах должны активнее совершенствоваться государственные структуры, такие как полиция, медицинская и техническая помощь, чтобы соответствовать возможностям защиты, предоставляемым быстро развивающимися средствами электросвязи.

Здесь мы должны также поговорить о нелегальной иммиграции, которая является болезненным и широко распространенным социальным явлением. Признание социального, экономического и политического масштаба проблемы не меняет того факта, что она имеет очень неприятное прямое воздействие на транспортный сектор. Нелегалы, мигрирующие из менее развитых регионов в развитые страны, часто становятся жертвами органи-

зованной преступности. Они нередко используют коммерческие автотранспортные средства, путешествуют в автобусах в качестве пассажиров без документов, или прячутся в грузовиках. Они рискуют своей собственной жизнью, подвергают опасности жизнь водителей, которых к тому же часто наказывают власти, контролирующие границы, когда находят у них нелегальных эмигрантов, даже в тех случаях, когда водители не имеют никакого отношения к организации таких незаконных поездок. IRU, хотя и призывает водителей и транспортных операторов к бдительности, чтобы избежать перевозки нелегальных пассажиров, начал диалог с европейскими властями с целью найти совместное решение этой новой проблемы. Конкретные результаты этих обсуждений ожидаются в конце 2002 г.

Еще один вопрос, который надо затронуть здесь, относится к безопасности государства. Это проблема виз для профессиональных водителей. Транспортный сектор признает право государств устанавливать визовый режим на основе двусторонних соглашений. После 11 сентября 2001 г. требования в этом отношении еще усилились. Но мы не видим причин, почему получение визы не может быть облегчено для водителей, которым она необходима в связи с их профессией и которых легко при необходимости проверить через национальные транспортные ассоциации. Мы хотим, чтобы многократные въездные визы выдавались на год при минимуме подаваемых документов и в разумные сроки.

Коммерческая и таможенная безопасность

Наконец, несколько слов о коммерческой и таможенной безопасности. Г-н Акри из IRU завтра подробнее остановится на этом вопросе во время соответствующего заседания данной конференции.

Я хочу отметить огромные усилия ООН, Правительств разных стран и IRU, направленные в течение последних нескольких лет на стабильное и гарантированное выполнение Конвенции TIR, само существование которой подвергалось большой опасности в первой половине 90-х годов. Этот глубокий кризис сейчас преодолен, и почти 3 млн. операций TIR ежегодно выполняются в странах, принадлежащих к этой системе.

Все упомянутые партнеры, а также национальные ассоциации-гаранты, держатели карнетов TIR и водители должны и далее предпринимать усилия по увеличению безопасности системы и снижению коммерческих и таможенных рисков. С этой целью IRU внедрил очень строгую систему управления, используя самые последние достижения компьютерной и телекоммуникационной технологии. Наш основной принцип состоит в том, что доступ к этому замечательному инструменту, облегчающему перевозки через границы, не является автоматическим правом для всех, а привилегией самых лучших и надежных компаний на базе строгого отбора.

Дамы и господа, в своем коротком выступлении я хотел показать Вам две вещи: насколько сложна проблема безопасности на транспорте и сколько внимания мы уделяем ее улучшению.

Не случайно во время рассмотрения всех этих пунктов я всегда подчеркивал необходимость сотрудничества между всеми участниками, такими как водители, транспортные компании, власти, правительства, национальные и международные организации. Это то, что мы называем партнерством частного и государственного секторов. Работать вместе – таков лозунг IRU. Вы можете рассчитывать на нас. Мы будем делать все от нас зависящее для того, чтобы предоставить Вам безопасные и надежные услуги.

Герасимов Ю. М.
заместитель Министра путей
сообщения Российской Федерации

О ПРИНИМАЕМЫХ МЕРАХ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ПРОЯВЛЕНИЙ НА ОБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Работа по противодействию терроризму Министерством путей сообщения Российской Федерации и железными дорогами организована в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 1998г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом», Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. №24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации», Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 1999г. № 1040 «О мерах по противодействию терроризму», другими нормативными документами. и проводится по следующим основным направлениям:

- защита работников и пассажиров железнодорожного транспорта от терроризма;
- предупреждение террористической деятельности на объектах железнодорожного транспорта и минимизации её последствий, а также необходимое рабочее содействие компетентным органам в выявлении и пресечении террористических проявлений на железнодорожном транспорте;

- выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности на объектах железнодорожного транспорта.

В целях решения этих задач в МПС России создана система по противодействию терроризму на федеральном железнодорожном транспорте.

На всех уровнях управления федеральным железнодорожным транспортом созданы и функционируют антитеррористические комиссии (АТК) и оперативные штабы, где рассматриваются вопросы противодействия, заслушиваются руководители различного уровня управления и вырабатываются практические мероприятия.

В службах железных дорог, на предприятиях и организациях федерального железнодорожного транспорта назначены ответственные лица по антитеррористической деятельности.

Для усиления контроля за выполнением на железных дорогах мероприятий, разработанных МПС и осуществления взаимодействия с ФСБ, МВД, МЧС по противодействию терроризму в Министерстве путей сообщения в 2000 году создано Государственное учреждение «Центр координации работы по защите объектов федерального железнодорожного транспорта», а во всех департаментах, управлениях и самостоятельных отделах МПС назначены ответственные лица по антитеррористической деятельности на уровне заместителей руководителей.

В управлениях железных дорог созданы самостоятельные отделы координации работы по защите объектов железнодорожного транспорта (численностью до пяти человек), а на отделениях железных дорог – сектора с аналогичными задачами (численностью два человека), на которые возлагаются:

- организация и разработка мер противодействия терроризму на объектах железной дороги и контроль за их реализацией;

- обеспечение готовности органов управления, персонала объектов железной дороги к действиям при возникновении чрезвычайной ситуации вследствие угрозы или совершения террористического акта;

- проведение профилактической работы по вопросам противодействия терроризму и иным незаконным вмешательствам в деятельность железной дороги;

- взаимодействие с территориальными органами ФСБ, МВД, МО, МЧС и органами местного самоуправления субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму на объектах железных дорог;

- выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов.

Для поддержания общественного порядка на объектах железнодорожного транспорта созданы и действуют добровольные народные дружины (создано 1215 дружин численностью 13518 человек), в текущем году будут продолжены меры по их воссозданию.

На наш взгляд это положительное направление в работе по деятельности добровольных народных дружин необходимо закрепить законодательно.

В целях предупреждения возможных проявлений терроризма на железных дорогах ежемесячно проверяется содержание ведомственных помещений, в том числе сданных в аренду. По всем фактам выявленных нарушений правил содержания ведомственных помещений, принимаются соответствующие административные меры воздействия, а по арендованным помещениям вплоть до расторжения договора на аренду. Так, в 2001 году с 234 арендаторами расторгнуты договора.

В Министерстве путей сообщения выработана практика ежемесячных проверок хода выполнения мероприятий антитеррористической деятельности на железных дорогах. Так, в 2001 году осуществлены проверки 14 железных дорог и их предприятий. По результатам проверок разрабатываются мероприятия и даются конкретные рекомендации по устранению отмеченных недостатков. На заседаниях Антитеррористической комиссии МПС практикуется заслушивание их руководителей.

Периодически подготавливаются и направляются Антитеррористической комиссией МПС на железные дороги руководящие документы по противодействию терроризму на федеральном железнодорожном транспорте (2001 год –более 20).

В целях усиления противодействия терроризму в апреле 2001г. Министерством путей сообщения совместно ГУВДТ МВД России разработан, утвержден и реализуется План дополнительных мероприятий по усилению общественной безопасности, защите населения от терроризма, обеспечению устойчивой работы и охраны объектов и предприятий федерального железнодорожного транспорта на 2001-2002 годы.

В настоящее время разрабатывается «Целевая программа по повышению антитеррористической защищенности объектов федерального железнодорожного транспорта» (на период 2002-2005 годов), которая предусматривает, прежде всего, развитие и совершенствование систем технической защиты особо важных объектов, повышенной опасности и объектов жизнеобеспечения.

В соответствии с решениями АТК МПС России на особо важных объектах железных дорог усилена охрана и пропускной режим, осуще-

ствляется проведение внезапных проверок предприятий и учреждений железных дорог, особенно в ночное время.

Повышены меры безопасности на территориях станций, осуществляющих операции с опасными грузами, а также на вокзалах и других местах массового скопления людей, усилен контроль за нахождением посторонних лиц в зоне железных дорог.

Аварийно-спасательные формирования, лечебные учреждения, медицинские выездные бригады находятся в готовности к выполнению мероприятий по ликвидации возможных террористических актов и их последствий. Пожарные и восстановительные поезда доукомплектовываются техническим оборудованием, инвентарём, средствами связи. В лечебно-профилактических учреждениях созданы группы для обеспечения медицинского прикрытия работ по ликвидации последствий возможных террористических актов.

В целях предупреждения биологического и химического терроризма с использованием почтовой корреспонденцией, принято решение о выделении специальных помещений в административных зданиях управлений дорог, отделений дорог, вокзалов, станций и пунктах приема багажа, для первичной обработки почтовых отправлений. Указанные помещения оснащаются средствами неразрущающего досмотра (эндоскопами, рентгенотелевизионными установками), газоанализаторами взрывчатых и отравляющих веществ, металлоискателями, промышленными установками контроля почтовых отправлений, автоматизированными системами радиационного контроля и локализаторами взрывов, а персонал, занятый на обработке корреспонденций и багажа, обеспечивается средствами защиты кожи и органов дыхания.

Состояние химической и радиационной обстановки на объектах федерального железнодорожного транспорта осуществляют центры санитарно-эпидемиологического контроля. Принимаются меры к оснащению современным оборудованием санитарно-гигиенических, радиологических и бактериологических лабораторий.

В результате принятых мер в 2001 году выявлено свыше 900 случаев незаконного вмешательства посторонних лиц в работу федерального железнодорожного транспорта, в том числе – 483 наложения посторонних предметов на рельсы, 15 фактов разоборудования железнодорожных путей, 26 взрывов и 17 обстрелов объектов федерального железнодорожного транспорта, 344 анонимных сообщения о минировании объектов.

За 2001 год, совместно с органами внутренних дел на транспорте, за различные правонарушения было задержано около 1 млн. человек, из них, за нанесение вреда устройствам железнодорожного транспорта - 35 тыс. че-

ловек, за угрозу безопасности движения поездов - 86 тыс. человек, за нарушение запретной зоны охраняемых искусственных сооружений - 21 тыс. человек.

С помощью функционирующих на сети железных дорог информационной системы МПС России «Экспресс-2» и автоматизированной системы МВД России «Розыск-Магистраль» проверено свыше 140 млн. пассажиров, задержано более 6 тыс. лиц, находившихся в федеральном и местном розыске.

На железнодорожных вокзалах, в электропоездах (пассажирских поездах) регулярно транслируется специальная информация о проявлении бдительности, о действиях в случае обнаружения бесхозных подозрительных предметов. Объекты железнодорожного транспорта оснащаются средствами защиты. Так, в настоящее время на сети железных дорог современным промышленным телевидением оборудовано - 229 объектов (в том числе, 72 вокзала), средствами охранной сигнализации - 7754 объекта, звукозаписывающей аппаратурой - 216, телефонными аппаратами «АОН» – 559, средствами обнаружения ВВ, оружия и боеприпасов –235, локализаторами взрывов – 27 объектов.

Продолжается оборудование железнодорожных вокзалов таксофонами «пассажир-милиция», прямой связью «дежурный по вокзалу – дежурный по милиции», а также наглядной информацией в виде стендов «Внимание терроризм!».

На приобретение и оснащение техническими средствами охраны в 2001 году израсходовано 90 млн. рублей.

В целях формирования у работников железнодорожного транспорта необходимых практических и морально-психологических навыков при проведении мероприятий антитеррористического характера, повышения бдительности, улучшения взаимодействия с правоохранительными органами, совместно с ними проведено более 2 тыс. учений и тренировок, в данных мероприятиях было задействовано свыше 44 тыс. человек.

Применяемые на железных дорогах различные формы подготовки специалистов приносят положительные результаты. Так, в результате умелых и решительных действий работников железнодорожного транспорта: 02.06.2001 года на ст.Нижнеудинск Восточно-Сибирской железной дороги стрелком стрелковой команды Лысцовым при осмотре поезда под котлом цистерны с нефтью обнаружен подозрительный пакет цилиндрической формы с торчащим из него шнуром (самодельное взрывное устройство: 880 г аммонита, капсюль-детонатор и 68 см огнепроводного шнура); 05.07.2001 года в вагонном депо ст. Орел Московской железной дороги при проведе-

нии ремонтных работ столяром Гусевым под трубами отопления обнаружены 16 патронов и 2 капсюля-детонатора.

Организована систематическая работа с локомотивными, поездными бригадами и работниками подведомственных хозяйств по повышению бдительности и предотвращению аварий в пути следования. Проводится разъяснительная работа по их действиям при обнаружении посторонних лиц и предметов на железнодорожном пути и подвижном составе.

Усилен пропускной режим в административные, производственно-технические здания, информационно-вычислительные и диспетчерские центры, а также на объекты водоснабжения и энергетики.

Выполняя совместный План МПС России и МВД России «По усилению борьбы с правонарушениями на железнодорожном транспорте в 2001-2005г.» приняты меры по развитию и укреплению служебного собаководства и их применения в антитеррористической работе. Количество служебных собак в подразделениях ведомственной охраны МПС России возросло на 15%, в том числе минно-розыскных собак и собак по обнаружению наркотиков.

С их использованием в истекшем году выявлено 12 случаев незаконного хранения и транспортировки ВВ, оружия и боеприпасов.

О всех фактах проявлений терроризма на федеральном железнодорожном транспорте нами оперативно и своевременно информируются соответствующие правоохранительные органы. Так в 2001 году в органы внутренних дел на транспорте было передано 1714 сообщения, по которым возбуждено 592 уголовных дел и 212 человек привлечены к уголовной ответственности.

Однако надо признать, что четкого взаимодействия между линейными органами внутренних дел и предприятиями и организациями железнодорожного транспорта пока не налажено.

Недостаточно активно проводятся оперативно-розыскные мероприятия по выявлению анонимщиков, розыску лиц, совершивших действия, связанные с безопасностью движения транспорта, разоборудованием и хищением устройств железнодорожного транспорта, в том числе умышленным повреждением устройств связи и средств централизации и блокировки.

В этом вопросе нам совместно с органами внутренних дел на транспорте необходимо принимать более оперативные меры по выявлению правонарушителей и розыску похищенного.

По-прежнему особую обеспокоенность у нас вызывает Северо-Кавказская железная дорога в связи с событиями в Чечне. Сегодня эта дорога начала в плановом порядке осуществлять поставки народно-хозяйственных

грузов как в Чеченскую республику, так и в различные регионы России, что не может не привлекать оставшиеся бандформирования, для которых мирное развитие событий неприемлемо, и они осуществляют постоянные нападения на объекты железнодорожного транспорта.

Так только в 2001 году на Северо-Кавказской железной дороге в районе Чечни совершено 25 подрывов железнодорожного полотна, в результате которых погибло 2 и травмировано 16 человек, кроме этого многие закладки взрывных устройств были обезврежены.

Как правило, подрывы производятся под грузовыми поездами, локомотивами, перед прохождением поездов пригородного сообщения.

Мы надеялись, что с выводом войск минная война будет постепенно затухать, а выходит наоборот.

Такое положение требует скоординированных дополнительных действий всех правоохранительных органов и силовых ведомств по пресечению подрывов и наведению должного порядка на объектах железнодорожного транспорта в этом регионе.

С учетом складывающейся обстановки, руководством Северо-Кавказской железной дороги принимаются практические меры по усилению обеспечения техническими средствами линейного отдела внутренних дел на ст.Гудермес, находящегося в эпицентре событий, портативными миноискателями, стационарными рамочными металлодетекторами, ручными газоанализаторами паров взрывчатых веществ, переносными рентгенотелевизионными комплексами «Шмель 240 ТВ», радиостанциями и приборами ночного видения. На эти цели в 2001 году израсходовано более 3 млн. рублей.

С целью выявления оружия, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих, радиоактивных и наркотических веществ, совместно с представителями ФСБ России и УВДТ МВД России, организована и осуществляется комиссионная выдача грузов, прибывающих со станций Махачкалинского и Минераловодского отделений Северо-Кавказской железной дороги (комиссионно выдано 1345 вагонов и 2876 контейнеров).

Учитывая, что железнодорожный транспорт является наиболее уязвимым и доступным объектом для совершения террористических актов, Министерство путей сообщения и впредь предусматривает, в пределах своей компетенции, проведение комплекса практических мер, направленных на защиту пассажиров, работников и объектов отрасли.

Котельников А.А.

заместитель Министра
Российской Федерации
по атомной энергии

О МЕРАХ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПЕРЕВОЗКАХ РАДИОАКТИВНЫХ МАТЕРИАЛОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Перевозки ядерных материалов, радиоактивных веществ являются одним из существенных технологических элементов ядерного топливного цикла. Транспортирование радиоактивных материалов – это комплекс состоящий из многих элементов важнейшими из которых является обеспечение ядерной, радиационной, технологической безопасности и физической защиты.

В соответствии с Федеральным законом “Об использовании атомной энергии” обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами при перевозке является одним из видов деятельности в области использования атомной энергии.

Перевозки радиоактивных материалов являются тем элементом, который не может быть выполнен Минатомом России самостоятельно, и требует тесного взаимодействия с другими федеральными и региональными органами исполнительной власти. Поэтому вопросы отлаженного четкого взаимодействия с соответствующими структурами транспортного, силового и надзорного блоков являются определяющими при обеспечении требуемого уровня безопасности перевозок РМ.

Перевозки радиоактивных материалов бывают внешними и внутри объектовыми. Последние осуществляются в пределах одного предприятия и регулируются внутренними технологическими инструкциями. Внешние перевозки осуществляются вне пределов промышленных площадок и регламентируются пакетом федеральных правил по безопасной перевозке радиоактивных материалов.

Все грузы радиоактивных материалов относятся к опасным грузам класса 7 (по классификации ООН).

По своему назначению РМ подразделяются на две основные группы:

1.Грузы предприятий ядерного топливного цикла:

- облученное ядерное топливо (ОЯТ);
- свежее (необлученное) ядерное топливо (СЯТ);
- гексафторид и тетрафторид урана (ЯМ);

- порошок и таблетки из двуокиси урана, двуокись плутония, закись-окись урана, соли и растворы ураносодержащие (ЯМ);

- металлические урановые слитки, изделия из металлического урана, блочки и шлифы из сплавов урана, обрезки твэлов (ЯМ).

Осуществление этих перевозок полностью контролируется Минатомом России.

2.Грузы общепромышленного назначения (так называемая «изотопная» продукция):

- продукция и товары, содержащие радионуклиды;

- закрытые и открытые источники ионизирующих излучений для метрологических и медицинских целей;

- гамма-дефектоскопические аппараты.

Ежедневно в движении по Российской Федерации находится более десятка транспортов с радиоактивными материалами.

Объемы перевозок предприятий ядерного топливного цикла за последние годы увеличились, и Минатом России прогнозирует дальнейшее сохранение этой тенденции.

Радиационных аварий при осуществлении перевозок радиоактивных материалов ядерного топливного цикла за последние 10 лет в Российской Федерации не было. К сожалению, Минатом России не располагает подробной информацией по перевозкам радиоактивных материалов общепромышленного назначения – основу, которой составляет различная изотопная продукция для метрологических и медицинских целей.

Для обеспечения требуемой безопасности, как в нормальных условиях, так и в случае возникновения транспортных аварий, перевозка радиоактивных материалов производится с использованием сложного и дорогостоящего оборудования.

В настоящее время Минатом России при перевозках радиоактивных материалов в рамках топливного ядерного цикла использует около 70 различных транспортных упаковочных комплектов, а с учетом упаковок для изотопной продукции их число существенно больше. Все используемые транспортные упаковки соответствуют требованиям действующих национальных норм и правил. Вместе с тем, парк транспортных упаковочных комплектов и специальных перевозочных средств стареет.

С целью своевременной замены технических средств для перевозки радиоактивных материалов, Минатомом России в инициативном порядке совместно с Госатомнадзором России, МПС России, Минтрансом России и Минздравом России разрабатывается проект комплексной межотраслевой программы по обеспечению предприятий и организаций современными

унифицированными перевозочными средствами и транспортными упаковочными комплектами.

В целях обеспечения физической защиты перевозимых радиоактивных материалов в Минатоме формируется единая система оповещения и реагирования, как на террористические акты, так и на другие чрезвычайные ситуации. В основе системы оповещения применяется одобренная в ноябре 2000 года Правительством Российской Федерации автоматизированная система безопасности транспортирования ядерных материалов (АСБТ). В настоящее время системой АСБТ оборудовано 25 спецвагонов и 61 спецавтомобиль. Ведутся работы по развертыванию сети диспетчерских пунктов и организации взаимодействия с силовыми структурами государства.

Аварийно – техническое обеспечение перевозимых грузов осуществляется системой контроля за перемещением радиоактивных материалов. В задачу системы входит поддержание в постоянной готовности сил и средств для предупреждения и ликвидации последствий возможных чрезвычайных происшествий при транспортировании радиоактивных материалов. Основой системы являются шесть штатных Аварийно – спасательных формирований федерального уровня и Ситуационно-кризисный центр.

Перевозка радиоактивных материалов регламентируется системной базой нормативных документов, позволяющей обеспечить требуемый уровень безопасности. Направления совершенствования нормативных документов связаны с их переработкой с учетом новых рекомендаций МАГАТЭ, норм радиационной безопасности НРБ-99, текущих изменений правовых и хозяйственных отношений в стране.

Транспортировка многих видов радиоактивных материалов относится к специальным перевозкам и требует, при их осуществлении, комплекса дополнительных мероприятий по обеспечению режима секретности и конфиденциальности. Однако, складывающаяся за последние годы система правовых и хозяйственных взаимоотношений ломает существовавшую практику защиты информации. Это обстоятельство требует переработки нормативной правовой базы в этой области.

В этой связи с целью повышения безопасности следует разработать порядок взаимодействия при организации и выполнении перевозок радиоактивных материалов между органами государственного управления (Минатом России, МПС России, Минтранс России), органами государственного надзора (Минздрав России, Госатомнадзор России), органами государственной безопасности (ФСБ России, МВД России, Минобороны России) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, для обеспечения безопасности перевозок радиоактивных материалов в Российской Федерации необходимо:

-разработать положение о взаимодействии заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и субъектов федерации при осуществлении перевозок радиоактивных материалов на основе законодательства Российской Федерации в этой области;

-разработать комплексную межотраслевую Программу по обеспечению соответствующих предприятий и организаций современными перевозочными средствами и транспортными упаковочными комплектами, по развитию нормативной правовой базы и технической документации, отвечающей правилам МАГАТЭ в области обеспечения безопасности при перевозке радиоактивных материалов, а также по созданию пунктов перегрузки и транзитного хранения радиоактивных материалов.

Кирилов Г.Н.
Заместитель Министра
Российской Федерации
по делам гражданской обороны,
чрезвычайных ситуаций и
ликвидации последствий
стихийных бедствий

О СНИЖЕНИИ ТЯЖЕСТИ ПОСЛЕДСТВИЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ТРАНСПОРТЕ

В последние годы мы все чаще сталкиваемся с чрезвычайными ситуациями специфического характера, появлением новых, нетрадиционных видов опасностей, к которым безусловно относится терроризм.

Стратегию своей деятельности в XXI веке мы должны строить, основываясь на анализе быстро меняющейся реальности, новых рисков и динамики существующих глобальных проблем, одной из которых является терроризм.

Мы убеждены, что все проблемы безопасности человека и общества должны решаться в рамках единой государственной стратегии устойчивого, безопасного развития. МЧС России активно участвовало в разработке Кон-

цепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, которая была утверждена указом Президента России в апреле 1996 года.

Но о стабильности и прогрессе трудно вести речь пока не преодолены неблагоприятные демографические тенденции, не достигнут прочный мир, не сняты межэтнические противоречия, не поставлен заслон сепаратизму, терроризму и организованной преступности, не решены другие угрозы национальной безопасности России.

МЧС России, решая задачи по защите населения и территорий от различных чрезвычайных ситуаций, в том числе и вызванных террористической деятельностью, считает, что одной из основных посылок государственной стратегии развития является необходимость адаптации всей инфраструктуры современного жизнеустройства общества к имеющимся вызовам и угрозам.

Транспортная инфраструктура, являясь одной из важнейших компонент стратегической инфраструктуры любого государства, требует особого внимания и заботы государства, т.к. обеспечивает функционирование экономики в мирное и военное время и является источником потенциальной опасности для человека и окружающей природной среды, в связи с перевозками миллионов людей и большими объемами перевозимых опасных грузов.

Особую опасность может представлять проведение террористических акций на различных видах транспорта или с использованием самих транспортных средств, как это было 11 сентября прошлого года в США.

Следует признать весьма высокую уязвимость элементов транспортной инфраструктуры, в силу её большой протяженности, разветвленности и сложности.

Существенным вкладом в повышение «иммунитета» транспортной инфраструктуры к террористическим проявлениям могло бы стать ужесточение требований к реализации существующих нормативных правовых и нормативно-технических документов. Немало ценного и поучительного могло бы дать изучение и переосмысление опыта гражданской обороны СССР, использование её системных подходов касающихся подготовки экономики к работе в чрезвычайных ситуациях.

Подготовка транспортной системы к чрезвычайным ситуациям имеет своей целью дальнейшее повышение надежности и расширение возможностей по осуществлению перевозок в интересах экономики, а также выполнение воинских и эвакуационных перевозок.

Важным элементом подготовки транспортной системы к противодействию террористическим акциям является обеспечение надежной физической защиты наиболее ответственных ее элементов.

Значительная роль в этой работе должна отводиться надзорным и контрольным органам, а также органам управления по делам ГОЧС всех уровней.

Максимальный эффект при проведении подготовительных мероприятий может быть достигнут только при комплексной подготовке транспортной сети, инженерных сооружений и технических средств на всех видах транспорта. Интеграция на системной основе – главный приоритет для всех современных сложных технических систем.

Наша деятельность в области снижения тяжести последствий различных чрезвычайных ситуаций, в том числе вызванных террористическими акциями, осуществляется, в основном, в рамках Федеральной целевой программы "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2005 года», которая утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1999 года №1098. По указанной Программе, на МЧС России возложены функции заказчика-координатора.

Кроме того, нашему ведомству поручено оказывать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимую методическую помощь при разработке региональных программ по снижению рисков и смягчению последствий ЧС природного и техногенного характера, что обуславливает необходимость глубокой системной проработки огромного объёма информации о реальном состоянии потенциально опасных объектов экономики.

В Программе предусмотрен ряд мероприятий предупредительно-профилактического характера на транспортных коммуникациях.

Деятельность Министерства по реализации государственной политики в области противодействия терроризму, по нашему мнению, заключается в работе по предотвращению различных чрезвычайных ситуаций и снижению возможного ущерба от них, а также в обеспечении эффективного проведения аварийно-спасательных работ.

В соответствии с «Прогнозом основных опасностей и угроз на территории России», подготовленным Центром стратегических исследований МЧС России, опасности террористического характера сохранятся. Терроризм станет одной из наиболее серьезных проблем мирового сообщества, будет носить еще более организованный и изощренный характер, а также увеличится масштабность и последствия террористических акций за счет применения достижений научно-технического прогресса. Неутешителен прогноз и по чрезвычайным ситуациям техногенного характера.

Анализ статистических данных о происшедших ЧС в период с 1996 года по настоящее время, степени износа основных производственных фон-

дов, общего уровня промышленной безопасности на прогнозируемый период и ряда других факторов показывает, что в 57% субъектов РФ ожидается превышение среднемноголетнего количества техногенных ЧС на 10 и более процентов.

Основными причинами техногенных ЧС, по-прежнему остаются несвоевременный и некачественный ремонт оборудования, медленное решение вопросов, связанных с оснащением потенциально опасных объектов средствами взрывопредупреждения, недостатком средств для оперативной локализации выбросов в атмосферу взрывопожароопасных и токсичных продуктов, а также недостаточный надзор за состоянием оборудования и трубопроводов, пожарной безопасностью в промышленных зданиях и сооружениях, а также в жилищно-бытовом секторе и зданиях социально-культурного назначения.

МЧС России разработана и реализуется система обеспечения безопасности населения и территорий, которая позволяет снизить тяжесть последствий чрезвычайных ситуаций независимо от причин их вызвавших.

В систему мероприятий входят два основных блока мероприятий - превентивного и защитного характера.

Надо отметить, что далеко не всегда можно с уверенностью констатировать террористический характер причин той или иной транспортной аварии или катастрофы, что убеждает нас в правильности ставки на обеспечение готовности нашей системы к реагированию на любые чрезвычайные ситуации, в том числе вызванные террористическими акциями.

Учитывая, что статистика чрезвычайных ситуаций показывает доминирующую роль транспортных аварий (25-32% от общего числа ЧС), а также самую большую долю гибели и травматизма людей (в среднем около 30 тыс. чел. в год), наверное будет правильно направить усилия заинтересованных федеральных структур на решение задач снижения общей аварийности, предупреждения чрезвычайных ситуаций на всех видах транспорта, а также совершенствование технологий проведения аварийно-спасательных и аварийно-восстановительных работ.

Остается актуальной проблема дальнейшего совершенствования взаимодействия и координации федеральных органов исполнительной власти при проведении всего комплекса мер по противодействию терроризму. В развитие Федерального закона «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. №130-ФЗ было подготовлено постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 1999 года №660 «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности». Указанный документ предусматривает участие в

предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности 34-х федеральных ведомств, включая Центральный банк Российской Федерации. Конкретные функции и задачи указанных в Перечне ведомств требуют конкретизации и правового оформления.

Большая часть федеральных структур, предусмотренных в указанном Перечне могла бы быть наиболее эффективна именно в решении задачи минимизации последствий террористической деятельности.

В области правового обеспечения проблемы противодействия терроризму предстоит еще многое сделать по формированию единой методологии решения всего спектра задач антитеррористической деятельности.

С целью совершенствования взаимодействия при проведении аварийно-спасательных работ по ликвидации последствий террористических акций, МЧС России совместно с МВД России и ФСБ России (по согласованию с Генпрокуратурой России) подготовлен совместный приказ от 29.12. 2000 г. № 570/1179/696 «О взаимодействии МЧС России, МВД России и ФСБ России при проведении аварийно-спасательных работ по ликвидации последствий террористической акции».

Следует сказать, что с образованием Федеральной антитеррористической комиссии, Оперативного штаба по управлению контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и других межведомственных структур работа по борьбе с терроризмом резко активизировалась.

Определенный вклад в эту работу внесен членами рабочей группы №7 Федеральной антитеррористической комиссии, которую возглавляет Первый заместитель Министра Ю.Л. Воробьев.

Выявленные на одном из заседаний рабочей группы недостатки в оценочной деятельности, пробелы в методологии решения проблемы защиты потенциально опасных объектов экономики были оценены Правительством Российской Федерации и соответственно поручены двадцати трем заинтересованным ведомствам во главе с Минпромнауки России для углубленной проработки.

В настоящее время ведется активная работа по формированию методик категорирования объектов науки, промышленности, энергетики и жизнеобеспечения по степени их потенциальной опасности и диверсионно-террористической уязвимости.

ВНИИ ГОЧС МЧС России, в инициативном порядке, разработан проект методики антитеррористической защищенности объектов жизнеобеспечения. В настоящее время методика готовится для согласования в субъектах Российской Федерации.

Учитывая, что отдельные виды транспорта представляют из себя источник повышенной опасности даже в повседневных условиях, например - автомобильный транспорт, считаю заслуживающим внимания совместное с МВД России исследование, проведенное в интересах повышения его безопасности.

Силами МЧС России, с привлечением заинтересованных структур МВД России, в истекшем году дополнительно прорабатывался вопрос взаимодействия органов управления, сил и средств различных ведомств, участвующих в ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий, которые за год уносят в 2 раза больше жизней наших сограждан, чем мы потеряли за 10 лет войны в Афганистане.

Изучение вопроса проводилось в Курской области и Краснодарском крае.

В результате исследований были определены факторы, снижающие эффективность проведения работ по ликвидации последствий ДТП, в том числе:

отсутствие налаженной системы взаимного оповещения о фактах ДТП и других мерах, принимаемых для ликвидации последствий ДТП;

несогласованность в определении зон обслуживания (ответственности) органов управления и сил различных ведомств, при организации работ на месте ДТП;

неточность в определении задач и функциональных обязанностей взаимодействующих служб;

разногласия в терминах и определениях по проблеме ликвидации последствий ДТП;

и другие.

По результатам проведенных исследований и во исполнение решения Правительства Российской Федерации от 24 января 2001 № ХВ-П10-01262 нами предложено:

рекомендовать к утверждению проект “Типового положения о взаимодействии органов управления, сил и средств различных ведомств, участвующих в ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий”;

определять порядок взаимодействия сотрудников ГИБДД МВД России, поисково-спасательных служб МЧС России, аварийно-спасательных формирований местных органов самоуправления, бригад скорой помощи Минздрава России непосредственно на месте ДТП соответствующими “Положениями (инструкциями), которые будут разрабатываться на основе указанного Типового положения и с учетом местных особенностей админи-

страциями соответствующих городов (районов) и утверждаться администрациями субъектов Российской Федерации.

В целях совершенствования технологии проведения спасательных работ при ликвидации последствий ДТП предлагается продолжить работы по следующим направлениям:

рассмотрение заинтересованными ведомствами, доработка и утверждение “Регламента ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий. Спасение пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях”, подготовленного при выполнении ФЦП “Повышение безопасности дорожного движения в России”;

разработка и утверждение нормативного правового документа, регламентирующего систему сбора информации о действиях участников ликвидации последствий ДТП и уточнение нормативов ликвидации последствий ДТП.

Работая в условиях реформирования экономики, мы обязаны предусмотреть всё необходимое, чтобы не допустить снижения уровня безопасности населения и территорий от угроз террористического характера.

В связи с этим, в итоговом документе нашей Конференции целесообразно записать, что при разработке пакета нормативных правовых документов о приватизации транспортной системы Российской Федерации и её элементов, следует учесть необходимость жесткой государственной регламентации деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по обеспечению её антитеррористической защищенности, а также снижению тяжести возможных последствий террористических акций на всех видах транспорта.

Поэтому, по мнению МЧС России, при подготовке законопроектов, принятие которых обеспечит законодательную базу реформы на транспорте, необходимо предусмотреть следующие нормы:

ответственность хозяйствующих субъектов за невыполнение инженерно-технических мероприятий по вопросам гражданской обороны и предупреждению чрезвычайных ситуаций, определяемых в установленном порядке;

порядок обязательного страхования ответственности хозяйствующих субъектов за причинение вреда третьим лицам (физическим и юридическим) при эксплуатации (на всех видах транспорта);

порядок финансирования мероприятий, обеспечивающих деятельность функциональных подсистем РСЧС, руководство которыми осуществляется соответствующими ведомствами.

МЧС России готово принять активное участие в подготовке законодательных и нормативных правовых актов, обеспечивающих проведение

реформы на транспорте с наибольшей эффективностью для экономики страны, благоприятными социальными условиями пользования и безопасной эксплуатацией для населения и окружающей природной среды.

Иванов Е.А.
статс-секретарь – первый заместитель
Начальника Госгортехнадзора России

О ПРОБЛЕМАХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ

Федеральный горный и промышленный надзор России (*далее – Госгортехнадзор России*), является федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным Правительством Российской Федерации в области промышленной безопасности, и осуществляет государственный надзор за состоянием безопасности в угольной, горнорудной, металлургической, нефте- и газодобывающей, нефте- и газоперерабатывающей, оборонной промышленности (производства вредных химических, взрывопожароопасных веществ и материалов), на химических производствах повышенной опасности, на предприятиях по переработке и хранению зерна, при геологоразведочных и других горных работах, во всех производствах, где применяются, хранятся промышленные взрывчатые материалы, на объектах, связанных с использованием природного газа, за изготовлением и безопасной эксплуатацией котельных установок и сосудов, работающих под давлением, подъемных сооружений, за проектированием, строительством и эксплуатацией магистральных нефте-, газо-, продуктопроводов, безопасностью перевозок опасных грузов железнодорожным транспортом, разработкой и изготовлением оборудования для опасных производств, а также в области рационального использования и охраной недр, включая переработку минерального сырья.

В государственном реестре на 01.01.2002 зарегистрировано 157 тыс. опасных производственных объектов, эксплуатируемых подконтрольными Госгортехнадзору России предприятиями и организациями.

В 2001 году государственными инспекторами Госгортехнадзора России проведено 220 тыс. обследований подконтрольных предприятий и объектов, выявлено и предписано к устранению более 1,6 млн. нарушений правил и норм промышленной безопасности и охраны недр, выдано 93 тыс. предписаний о приостановке работ.

За нарушение требований промышленной безопасности и охраны недр были привлечены к ответственности более 82 тыс. специалистов и работников подконтрольных предприятий, освобождено или понижено в должности более 5 тыс. человек, на 1077 человек материалы переданы в следственные органы.

Госгортехнадзор России, руководствуясь постановлениями Правительства Российской Федерации "О мерах по противодействию терроризму" от 09.09.99 № 1025 и от 15.09.99 № 1040, активно включился в работу по предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности на опасных производственных объектах, надзор за безопасностью эксплуатации которых осуществляют органы Госгортехнадзора России.

Госгортехнадзором России разработаны, согласованы с ФСБ России и введены в действие с 01.05.2001 "Методические рекомендации по проверке защищенности опасных производственных объектов от террористических актов" (*далее – Рекомендации*).

Рекомендации предназначены для работников системы Госгортехнадзора России, осуществляющих контроль за соблюдением требований промышленной безопасности на предприятиях и в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, на которых получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, токсичные, взрывчатые вещества и материалы, в том числе представляющие опасность для окружающей природной среды, а также контроль за обеспечением сохранности взрывчатых материалов (*далее – ВМ*) промышленного назначения, порядка изготовления, хранения, транспортирования, применения и учета ВМ. Их цель – методическая помощь в выявлении нарушений, создающих условия и предпосылки для хищений, потерь и разбрасываний этих веществ и ВМ на указанных объектах или угрозу проникновения посторонних лиц для проведения диверсионно-террористичесих актов.

Контроль за состоянием защищенности опасных производственных объектов от террористических актов осуществляется государственными инспекторами Госгортехнадзора России путем проведения комплексных и целевых обследований, плановых и внеочередных проверок организаций и предприятий, эксплуатирующих эти объекты. По результатам проверок го-

сударственные инспектора выдают руководителям организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, необходимые предписания, в случае неисполнения которых принимаются меры воздействия вплоть до остановки работ, приостановки действия лицензий на соответствующие виды деятельности, изъятия разрешения на право производства взрывных работ. К лицам, виновным в допущенных нарушениях и к руководителям, не исполняющим свои обязанности по вопросам обеспечения промышленной безопасности и защиты опасных производственных объектов от террористических актов, применяются штрафные санкции и другие меры воздействия, предусмотренные действующим законодательством. Антитеррористическая деятельность территориальных органов Госгортехнадзора России проводится в тесном взаимодействии с региональными органами МВД России и ФСБ России, и о ее результативности можно судить по итогам систематически проводимых рейдов “Вихрь – антитеррор” и “Динамит-баланс”.

Объекты магистрального трубопроводного транспорта являются наиболее опасными производственными объектами из-за угрозы нарушения целостности трубопровода, работающего под высоким давлением, и наиболее уязвимыми от умышленного воздействия из-за большой протяженности неохраняемых участков. В случае повреждения магистральных трубопроводов государству наносится огромный экономический ущерб, срываются поставки топливно-энергетических ресурсов потребителям, в том числе объектам тепло-энергоснабжения, возникают чрезвычайные ситуации, последствия которых могут привести к гибели людей и серьезным экологическим катастрофам.

Для ликвидации последствий разгерметизации трубопроводов с выходом нефти или нефтепродукта на земную поверхность и, в особенности, в водоемы и водотоки затрачиваются большие материальные средства, задействуется спецтехника (применяются боновые заграждения, маты - поглотители, сорбенты, биопрепараты, устраиваются дамбы, гидрозатворы), привлекаются силы аварийно-восстановительных бригад, профессиональных аварийно-спасательных формирований, пожарных и спасателей МЧС России.

Следует учесть, что общая протяженность действующих на территории России магистральных трубопроводов составляет более 230 тысяч километров. Госгортехнадзор России осуществляет государственный надзор почти за 1400 организациями с различными формами собственности, эксплуатирующими это гигантское хозяйство.

Около 40% трубопроводов отработало свыше 20 лет и для обеспечения приемлемого уровня промышленной безопасности при их дальнейшей эксплуатации требуется постоянное увеличение объемов и качества

комплексного диагностирования и оперативное устранение выявленных опасных условий эксплуатации, а трубопроводы, эксплуатируемые более 40 лет с устаревшим оборудованием, не позволяющим проведение внутритрубной дефектоскопии, зачастую, находятся в критическом состоянии.

Положение с обеспечением промышленной безопасности магистральных трубопроводов осложняется тем, что органы местного самоуправления продолжают выдавать разрешения на начало землеройных работ и застройку территорий вблизи от магистральных трубопроводов без соответствующих согласований и в нарушение действующих норм, а обращения нефте-газотранспортных предприятий в эти органы местного самоуправления по устранению данных нарушений зачастую остаются без ответа.

Все это приводит к высокому уровню аварийности при эксплуатации магистрального трубопроводного транспорта (48 аварий в 2000 году и 52 – в 2001г.). Однако, последние два года отмечается устойчивый рост аварий, связанных с умышленным повреждением магистральных трубопроводов (в 2001 году – более 28% от общего числа аварий). Это не только несанкционированные врезки с целью хищения нефти и нефтепродуктов, но и диверсионно-террористические акты.

Позволю перечислить некоторые из них:

30.01.2001 В Чеченской республике на магистральном газопроводе “Камыш–Бурун – Грозный” ГУП “Чеченгазром” в результате диверсии произошло разрушение трубопровода с возгоранием газа. Потери газа составили **3,4 млн. м^3** . Прямой экономический ущерб: 783 тыс. рублей;

27.02.2001 В Челябинской области, на 1321-ом километре магистрального нефтепровода “Нижневартовск-Курган-Куйбышев” (ОАО “Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы”) в результате несанкционированной врезки произошел выход нефти из патрона подземного перехода через автомобильную дорогу;

07.04.2001 В Республике Калмыкия на 120-ом километре магистрального нефтепровода в обвод Чеченской Республики (ООО “Черномортранснефть”) обнаружен фонтанирующий выброс нефти через несанкционированную врезку;

15.04.2001 В пригороде г. Грозный (ст. Ищерская), на 373-ем километре магистрального газопровода “Ставрополь-Грозный” (ГУП “Чеченгазпром”) в результате диверсии произошло разрушение трубопровода с возгоранием газа;

21.04.2001 В Республике Адыгея на 81-ом километре магистрального нефтепровода “Хадыженск – Краснодар” (ОАО “Черномортранснефть”) обнаружен выход нефти через несанкционированную врезку с возгоранием и

попаданием нефти в воду оросительного канала “Чибий”. Прямой экономический ущерб составил 627 тыс. рублей;

19.07.2001 В Республике Дагестан на 718-ом километре магистрального газопровода “Моздок-Казимагомед” (ООО “Каспийгазпром”), на газоизмерительной станции “Аксай” в результате диверсии произошел разрыв трубопровода с последующим возгоранием, при этом получили ожоги различной степени тяжести девять человек, один из которых (тракторист) скончался в больнице;

04.08.2001 В Челябинской области на 350-ом километре магистрального нефтепровода “ТОН-1” (ОАО “Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы”) в результате несанкционированной врезки произошел выход нефти на рельеф в объеме 25 $м^3$, замазучено 306 $м^2$ земли;

19.08.2001 В Краснодарском Крае на 64-ом километре магистрального нефтепровода “Хадыженск-Краснодар” (ОАО “Черномортранснефть”) в результате несанкционированной врезки произошла утечка нефти с возгоранием. Экономический ущерб составил 12,4 тыс рублей;

01.10.2001 В Краснодарском Крае на 71-ом километре магистрального нефтепровода “Тихорецк – Новороссийск” (ОАО “Черномортранснефть”) произошел выход нефти через несанкционированную врезку в объеме 24 $м^3$.

Прямой экономический ущерб составил 64,5 тыс. рублей;

12.12.2001 В Челябинской области на 178-ом километре магистрального нефтепродуктопровода “Уфа – Петропавловск” (ОАО “Уралтранснефтепродукт”) в результате несанкционированной врезки произошла утечка дизельного топлива в объеме свыше 10 $м^3$.

Несанкционированные врезки в линейную часть магистральных трубопроводов, хищение и умышленное разрушение оборудования электрохимической защиты от коррозии, связи, автоматики и телемеханики магистральных трубопроводов, а также участившиеся диверсионно-террористические акты приобретают масштабы серьезной государственной проблемы, которая требует вмешательства правоохранительных органов. Противоправные действия на указанных объектах наносят значительный материальный ущерб, а также создают реальную угрозу для возникновения аварий и гибели людей из-за нарушения целостности трубопровода, работающего под высоким давлением.

Акционерные компании магистрального трубопроводного транспорта вынуждены ежегодно расходовать значительные материальные ресурсы на восстановление разрушенного и разграбленного оборудования объектов магистральных трубопроводов, изымая данные ресурсы из финансирования

программ работ по повышению уровня промышленной и экологической безопасности магистрального трубопроводного транспорта.

Особую тревогу вызывает и то обстоятельство, что местными правоохранительными органами по фактам несанкционированных врезок заводятся уголовные дела только на половину от всех зафиксированных случаев и лишь незначительная их часть передается на рассмотрение в суд. Сам факт задержания злоумышленников с поличным не дает гарантии, что они понесут должную ответственность, т.к. в новой редакции Уголовного кодекса Российской Федерации нет статьи, предусматривающей наказание за преднамеренное повреждение магистрального трубопровода.

К сожалению, инициативные предложения Госгортехнадзора России, поддержанные ФСБ России, о внесении дополнений в Уголовный Кодекс (*далее УК*) Российской Федерации о привлечении к уголовной ответственности за **“умышленное повреждение или нарушение целостности магистрального трубопровода и отвода от него, а также технологически связанного с ним оборудования, средств связи, сигнализации, автоматики электрохимической защиты от коррозии, которые повлекли или могли повлечь нарушение нормальной работы трубопровода или привести оборудование в негодность…”**, не нашли поддержки Минюста России.

Действующая в настоящее время статья 267 УК Российской Федерации (“Приведение в негодность транспортных средств и путей сообщения”), предусматривающая уголовную ответственность только при наступлении тяжких последствий, не находит правоприменительной практики в сфере борьбы с несанкционированными врезками в магистральные трубопроводы, а действия лиц, совершивших такие врезки, квалифицируются как “кражи”. Кроме того, в диспозицию данной статьи не включены такие квалифицирующие признаки, как неоднократность и совершение преступлений группой лиц, которые характерны для совершения хищений нефтепродуктов путем врезок. Однако, анализ состояния промышленной и экологической безопасности на линейной части магистральных трубопроводов в связи с участившимися случаями хищения нефти и нефтепродуктов через несанкционированные врезки и диверсионными актами на магистральных трубопроводах, показывает, что ущерб окружающей природной среде практически на порядок выше прямого экономического ущерба от похищенных или сгоревших кубометров нефтепродуктов или газа. Всё это только подтверждает необходимость дополнения УК Российской Федерации конкретной статьей, предусматривающей строгое наказание за умышленное повреждение или нарушение целостности магистрального трубопровода и отвода от него.

Одной из проблем обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является проблема обеспечения безопасности при перевозке опасных грузов всеми видами транспорта. Процесс транспортирования опасных грузов даже без угроз диверсионно-террористических актов сопровождается риском нанесения вреда населению и окружающей природной среде, причем степень риска при перевозке опасных грузов в несколько раз выше по сравнению с перевозкой обычных грузов.

Доля перевозимых опасных грузов в общем объеме грузовых перевозок, осуществляемых железнодорожным транспортом, составляет около 30 %. Значительную часть перевозимых железнодорожным транспортом опасных грузов составляют нефтепродукты, сжиженные газы, опасные химические вещества, взрывчатые материалы промышленного назначения. При этом необходимо учитывать, что большинство предприятий, осуществляющих погрузку и выгрузку опасных грузов, в том числе сильнодействующих ядовитых веществ, взрывчатых материалов, находятся вблизи жилых массивов населенных пунктов, что значительно повышает риск возникновения аварий с тяжелейшими последствиями для населения, как это произошло в 2000 году на подъездном пути АО “Омскнефтепроводстрой” в городе Омске, где в результате произошедшего взрыва вагона-цистерны с бензином погибло 5 человек, получили ожоги различной степени тяжести свыше 100 человек, в том числе 42 ребенка.

В 2001 году, по данным территориальных органов Госгортехнадзора России, при транспортировании опасных грузов железнодорожным транспортом на территории Российской Федерации произошло 4 аварии и 1048 инцидентов. В основном инциденты связаны с утечками опасных веществ из вагонов-цистерн. Причинами большинства происшедших аварийных ситуаций являются:

неудовлетворительное состояние подвижного состава, используемого для перевозки опасных грузов;

нарушение технологии производства ремонтных работ, а также технического обслуживания подвижного состава, предназначенного для перевозки опасных грузов;

нарушения технологической дисциплины, особенно работниками среднего звена управления и неэффективность производственного контроля за соблюдением требований безопасности (особенно на промышленном железнодорожном транспорте).

Диверсионно-террористических актов при перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом зарегистрировано не было, вместе с тем, проведенные в 2001 году государственными инспекторами Госгортехнадзора России проверки защищенности объектов особой важности и повышен-

ной опасности выявили следующие недостатки, создающие угрозу возможности их совершения:

отсутствие ограждений в пунктах слива-налива (погрузки-выгрузки) опасных веществ;

сверхнормативные простои отдельных вагонов, загруженных взрывчатыми материалами на сортировочных станциях и необоснованные скоплений вагонов, загруженных легковоспламеняющимися и ядовитыми веществами на подъездных путях предприятий в непосредственной близости от жилых массивов;

отсутствие охраны мест отстоя вагонов-цистерн, находящихся на подъездных путях вне территорий станций и промышленных предприятий;

транзитное следование поездов, загруженных взрывоопасными и ядовитыми веществами, через крупные населенные пункты при наличии маршрутов их объезда

Одной из основных причин сложившегося состояния обеспечения безопасности при транспортировании опасных веществ является отсутствие современной законодательной базы, регламентирующей вопросы перевозки опасных грузов.

В настоящее время законодательных актов прямого действия в сфере перевозок опасных грузов нет. Существуют законы, которые возможно косвенно использовать в данной области. К ним относятся законы Российской Федерации “О безопасности”, “Об охране окружающей природной среды”, Федеральные законы “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”, “О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением”, “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”, “О федеральном железнодорожном транспорте”, “Транспортный устав железных дорог”, “Гражданский кодекс Российской Федерации”. Эти законы регламентируют отдельные элементы перевозки опасных грузов, либо рассматривают вопросы безопасности перевозки опасных грузов в контексте общей безопасности движения, без учета специфических особенностей и свойств опасных грузов.

Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, действующих в этой сфере, можно продолжить, но в большинстве своём они носят отраслевой характер, не согласованы между собой и не в достаточной мере устанавливают правовые, организационные и экономические основы обеспечения безопасности перевозок опасных грузов.

Зарубежная практика (особенно Европейская) показывает следующее: в Германии “Закон о перевозке опасных грузов” распространяется на все виды транспорта, а правовые нормы в области перевозки опасных гру-

зов в Европе постепенно приобретают общеевропейский характер. Поэтому назрела необходимость в подготовке проекта Федерального закона “О перевозке опасных грузов” с учетом специфики всех видов транспорта и необходимости принятия действенных антитеррористических мер, в котором необходимо установить правовые, организационные и экономические механизмы, обеспечивающие достаточный уровень безопасности при перевозке опасных грузов на территории Российской Федерации.

Константинос Вардакис
Советник, Делегация Европейской Комиссии в Российской Федерации

ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

1. На ближайшие 10 лет целью Европейской Комиссии является изменение направленности Европейской транспортной политики таким образом, чтобы в ее фокусе оказалось удовлетворение требований и нужд населения стран Европейского Союза.

Принятием так называемой Белой Книги «Европейская транспортная политика на период до 2010 года: время решать» впервые Европейская Комиссия поместила потребности пользователей транспортных услуг в центр своей политики на перспективу и предложила меры по реализации этой стратегии. Транспортная политика ЕС была одобрена Советом Министров транспорта ЕС на встрече в Брюсселе в середине декабря 2001 года.

Первая из предложенных политических мер направлена на изменение баланса между различными видами транспорта к 2010 году путем возрождения железных дорог, поддержки морского и внутреннего водного транспорта, а также упрочения связей между различными видами транспорта. Европейская Комиссия хотела бы быть уверенной, что развитие транспорта в Европе будет идти рука об руку с предоставлением эффективных высококачественных и безопасных транспортных услуг населению. Сам документ – Белая Книга и содержащиеся в ней предложения представляют первый практический вклад в реализацию стратегии устойчивого развития, принятую Европейским Советом в Гетеборге в июне 2001 года. Насе-

ление Европы достойно иметь эффективную транспортную систему, характеризующуюся высоким уровнем качества и безопасности: в Белой Книге представлена основа для такой транспортной системы – более развитое, в разнообразных сочетаниях и в то же время рациональное использование различных видов транспорта и инфраструктуры.

2. Провозгласив в своей Белой Книге новую транспортную политику, Комиссия предложила также План действий, направленный на обеспечение устойчивого улучшения качества и эффективности транспорта в Европе. Кроме того, предложена стратегия, направленная на постепенный, поэтапный и последовательный разрыв взаимосвязи между постоянным ростом перевозок по мере развития экономики – с целью уменьшить негативное воздействие транспорта на окружающую среду и предотвращать заторы на дорогах, при этом сохраняя экономическую конкуренцию стран ЕС.

В целом предложено около 60 мер по развитию транспортной политики в европейских странах.

Представим что же из себя являет рассматриваемый 110 страничный документ: в качестве основы транспортной политики предложена интермодальность и снижение перевозок грузов и пассажиров по автомобильным дорогам.

Повышение безопасности дорожного движения: в течение 2000 года на автомобильных дорогах Европы погибло более 41000 человек. Комиссия выдвинула цель, чтобы были приняты все возможные меры по снижению наполовину количества погибших на автомобильных дорогах к 2010 году. Ожидаются предложения, касающиеся выявления очагов концентрации ДТП и установки соответствующих знаков, предотвращения длительного беспрерывного нахождения за рулем, гармонизации штрафов за нарушение правил дорожного движения в странах Европейского Союза, а также существенное улучшение использования новых технологий: новых более безопасных автотранспортных средств, средств обеспечения безопасности пассажиров и водителей в случае столкновений и других типов ДТП, в частности установление новых более жестких стандартов безопасности для передних панелей автотранспортных средств.

Придание безусловного приоритета безопасности: вообще говоря, Комиссия ставит целью обеспечение безопасности приоритетом при любых обстоятельствах. Гражданам должен быть гарантирован наиболее высокий возможный уровень безопасности, обеспеченный соответствующим законодательством и более строгим контролем и применением штрафов в случае нарушений, особенно на таких видах транспорта, как авиация, морские перевозки и железные дороги.

Предотвращение заторов на дорогах: Если не проводить работу в этом направлении, то страны ЕС быстро столкнуться с проблемой на дорогах, которую можно условно характеризовать как «апоплексия в центре и паралич на периферии». Комиссия предлагает положить конец сложившимся негативным тенденциям на дорогах и изменить баланс между различными видами транспорта посредством самой активной политики поощрения переключения перевозок с одного вида транспорта на другие и поощрения железнодорожного, морского и внутреннего водного транспорта. Поэтому Комиссия намерена разработать специальную новую программу поддержки интермодальных перевозок, названную «Марко Поло», со среднегодовым бюджетом около 30 млн. Евро.

Направление устойчивого развития: в качестве безусловного приоритета выдвигается цель, что транспорт в Европе должен отвечать требованиям защиты окружающей среды. К настоящему времени Комиссия предложила широкий круг мер по такому развитию разумной транспортной инфраструктуры, которое будет учитывать все внешние затраты, связанные с ее использованием, а также будет поддерживать переключение перевозок на другие виды транспорта, характеризующиеся меньшим загрязнением окружающей среды. Будут выделены «чувствительные» к загрязнению области, например, в Альпах и Пиренеях, в которые прежде всех будут вкладываться дополнительные средства на развитие альтернативных видов транспорта, на поощрение использования более очищенных видов топлива и др. подобные меры.

Гармонизация налогообложения топлива, применяемого коммерческими профессиональными автомобильными перевозчиками: гармонизация налогообложения на дизельное топливо, в основном используемое профессиональными перевозчиками, поможет снизить нечестную конкуренцию на либерализованных автотранспортных рынках.

Поощрение высококачественного транспортного обслуживания в Европе: Развитие автомобильного транспорта в Европе должно идти об руку с высоким качеством транспортного обслуживания. Комиссия, в частности, рекомендует гармонизацию условий работы, особенно на автомобильном транспорте и развитие высококачественных транспортных услуг общего пользования. Дополнительно к этому, в соответствии с принципом субсидиарности, Комиссия намерена поощрять передовой опыт в области городского пассажирского транспорта с целью организации более эффективного использования транспорта общего пользования и имеющейся инфраструктуры.

Осуществление основных инфраструктурных работ: в контексте Транс - Европейской транспортной сети Комиссия предлагает сконцентри-

роваться на отсутствующих участках (в частности Транс – Европейской высокоскоростной железнодорожной магистрали, обеспеченной такими скоростными связками с аэропортами), а также на имеющейся инфраструктуре с неиспользуемым пока полностью потенциалом, что позволило бы переключать перевозку грузов с автомобильных дорог на железные (в частности речь идет о железнодорожной ветке через Пиренеи с большими потенциальными провозными возможностями).

Обеспечение реализации прав пассажиров: Комиссия намерена вскоре предложить меры по усилению прав пассажиров, включая компенсации в случае задержек движения транспорта, или в случаях отказов в посадке на рейс по причинам переполненности самолета. Планируются также и последующие шаги по расширению и упрочению прав пассажиров на других видах транспорта, а именно, железнодорожном, морском и, в приемлемых масштабах, также на городском пассажирском транспорте.

Галлилео, Европейская радионавигационная система: В настоящее время спутниковая радионавигационная технология есть в США и в России. Теперь пришло время предложить жителям Европы надежную систему, предоставляющую любому человеку в любое время и в любом месте новые универсальные услуги: информирования о месте расположения автотранспортного средства, телемедицину, географические информационные системы, например, важные для сельского хозяйства. Комиссия предлагает, чтобы система Галлилео была введена в действие в 2008 году.

Управление процессами глобализации: слишком часто происходящие в Европе события либо не координируются, либо неадекватны мировым процессам, что снижает эффективность взаимодействия. В Белой Книге предложено поднять уровень имиджа Европейского Союза посредством международных организаций, таких как Международная Морская организация (IMO), Международная Организация гражданской Авиации (ICAO), чтобы упрочить роль Европы в мире и придать новый импульс усилиям ЕС по улучшению безопасности и защите окружающей среды.

3. Новая транспортная политика ЕС направлена на качественное изменение направлений и приоритетов, в частности на снижение роли автомобильного транспорта, что будет способствовать тому, чтобы меры по поддержке более экологически дружественного интермодального транспорта реализовывались, что называется, рука об руку с мерами по либерализации транспортных рынков. Конкурентоспособность Европейской экономики и становление высококачественной модели транспортного обслуживания для жителей Европы будет зависеть от общего желания привести в исполнение предложенные изменения.

Фролов К.В.
Академик РАН

ПРОБЛЕМЫ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ НА ТРАНСПОРТЕ

Уважаемые участники конференции!

Прежде всего, мне хотелось бы выразить большую благодарность всему оргкомитету, инициаторам этой нашей встречи - очень своевременной, полезной и совершенно необходимой дискуссии и обмена информацией, которые здесь происходят. Я, безусловно, разделяю те упреки, или скорее утверждения, которые здесь прозвучали о том, что научно-технический прогресс дал террористам новые возможности для тех диверсий, тех несанкционированных возможностей для проведения тех или иных диверсионных актов; но с другой стороны, я должен категорически возразить против этого тезиса, потому что именно только научно-технический прогресс дает возможность защиты потенциально опасных объектов, защиты технологических процессов, когда мы работаем с веществами или реализуем те или иные технологии, которые являются взрывоопасными, огнеопасными, т.е. целый ряд технологических вопросов, связанных с работой с радиоактивными материалами и т.п.. Именно технические средства защиты дают возможность избежать последствий катастроф. Современные технические средства, новые средства технического зрения, новые средства обнаружения незначительных дефектов дают возможность определить несанкционированный доступ к тем или иным объектам, и дают возможность избежать аварий, катастроф и крупных террористических актов. То есть они дают возможность защитить те или иные объекты.

Мне хотелось бы сказать, что на сегодняшний день у нас в России разработаны такие средства в целом ряде отраслей, я имею в виду и то, что здесь до меня было сказано в выступлении заместителя министра атомной промышленности по объектам атомной промышленности, и ракетно-космические комплексы, и целый ряд других объектов, где именно технические средства обеспечивают надежную защиту и хранение взрывчатых, огнеопасных, радиоактивных материалов, их транспортировку и производство.

Следует подчеркнуть, что на сегодня разработана очень надежная система - шахтная пусковая установка для стратегических ракет с газодинамическим стартом (Приложение, рис 1). Эти системы, конечно, модернизируются в смысле их эффективности и защиты. Но этот опыт, безусловно, должен быть использован более широко для борьбы с терроризмом. Мне хотелось бы подчеркнуть, что целый ряд институтов Российской академии наук в той или иной степени работает в области защиты потенциально опасных объектов от терроризма, террористов, и в Российской академии наук существует специальная рабочая группа при Президенте РАН, которую я возглавляю, по проблемам риска и природно-техногенной безопасности. Это конечно несколько другие задачи, но они очень близко связаны между собою, о чем я скажу ниже. Мне хотелось бы подчеркнуть, что в академии наук, под руководством академика Фортова Владимира Евгеньевича ведутся работы по противодействию электронному терроризму

В последние годы появилась реальная опасность возникновения новой разновидности террористической деятельности, так называемого электромагнитного терроризма. Под этим термином подразумевается злонамеренное применение излучателей мощных электромагнитных полей, либо высоковольтных генераторов импульсов напряжения с целью нарушения нормального функционирования электронных устройств на интересующих террористов объектах. Среди упомянутых устройств могут быть: компьютеры; приборы, обеспечивающие взлет и посадку самолетов; средства радиосвязи; системы управления работой атомных электростанций; технические средства охраны важнейших объектов и т.п.

Выполненный учеными Российской академии наук анализ, а также экспериментальные исследования показали, что злонамеренное применение упомянутых выше устройств может привести к опасным и крупномасштабным последствиям, таким как: авиационные катастрофы; дезорганизация работы банков, пунктов управления, телекоммуникационных центров; блокирование технических средств охраны хранилищ ценностей, крупнейших музеев, экологически опасных объектов; сбои в работе систем управления объектами энергетики и т.п.

Выполненный анализ также показал, что средства защиты от актов электромагнитного терроризма не являются чрезмерно сложными и дорогостоящими. В то же время они могут быть разработаны и внедрены отдельными производителями электронной техники в порядке частной инициативы. Так как проблема носит комплексный, многоаспектный и часто межгосударственный характер, наиболее экономичным и эффективным способом ее решения является организация международного сотрудничества.

Его первым этапом могло бы стать проведение совместных исследований по следующим направлениям:

1. Фундаментальные исследования методов дистанционного инициирования (подрыва) диверсионных фугасов.

2. Фундаментальные исследования методов дистанционного обнаружения (локации) диверсионных фугасов и управляющих ими электромагнитных устройств (радиоприёмники и проводные линии).

3. Фундаментальные исследования уязвимости объектов инфраструктуры к актам электромагнитного терроризма.

4. Разработка способа защиты объектов от террористов путём передачи импульса высокого напряжения по газодисперсному каналу.

Вместе с тем, следует сказать, что в наших некоторых научных центрах и лабораториях разработаны специальные пленки, которые дают возможность защищать объекты от сильных электромагнитных воздействий, создаваемых, например, ультраширокополосным, ультраволновым излучателям на полупроводниках (Приложение, рис 2). Изучены и реализованы возможности создания таких сильных электрических импульсов и электромагнитных волн от этих устройств (Приложение, рис. 3). Очень важно, что такого типы системы уже реально продемонстрированы, так же как и некоторые интересные системы создания высоковольтных импульсов, которые передаются на различные объекты, в том числе объекты, которые подвергаются или имеют устройства по радиоэлектронному или компьютерному управлению. Схемы таких устройств действующих через систему заземления показаны в Приложении на рис. 4.

Мне хотелось бы возвратиться к вопросу о создании совершенно новых видов металлизированных тканей. Это интересные специальные ткани, которые дают возможность ослабить магнитные поля примерно в 10^5 раз, СВЧ примерно в 10^8 раз, электрическое поле в 10^9 раз, инфракрасные излучения примерно на 50%. Уже изготовлен ряд конкретных защитных изделий; схема таких материалов, из которых могут быть построены экраны, защищающие от террористических актов воздействий электромагнитных полей электронное оборудование, показана в Приложении на рис.5.

Мне хотелось бы сказать, что очень важным вопросом сегодня являются средства технической диагностики, по которым, кстати говоря, в системе академии наук разработан целый комплекс систем и приборов. К этим диагностическим средствам также относятся, в том числе, и специализированные роботы, которые дают возможность определить реальность и опасность тех или иных взрывных устройств. Эти роботы разрабатываются у нас в физико-техническом институте, которым руководит профессор Лу-

пичев Лев Николаевич. Некоторые работы ведутся также в нашем институте. В частности, разработан диагностический технологический робот, который дает возможность дистанционно обнаружить радиолокационные воздействия, в том числе поврежденного человека; провести диагностику его состояния, а также он может работать в задымленных помещениях, при наличии стенок, преград и дистанционно управляться (Приложение, рис 6).

Возвращаясь к проблеме специализированных защитных тканей, мне хотелось бы сказать, что в нашем Институте машиноведения, совместно с другими научными подразделениями, разработаны надежные системы защиты не только от электромагнитных полей, но и ткани, из которых создаются соответствующие жилеты, костюмы, комбинезоны с подогревом. В такую ткань монтируется углеродная нить с большим сопротивлением, это означает, что при очень малом расходе электроэнергии такой костюм подогревается, и спасатели, которые работают по устранению и смягчению последствий террористических актов, могут работать при низких температурах в условиях увлажнения, мороза и даже под водой. Вот такого типа системы показаны в Приложении на рис. 7.

Задачи технической диагностики. Чрезвычайно важно сегодня, говоря о борьбе с терроризмом на транспорте, на железнодорожном, авиационном, морском транспорте, прежде всего надо заботиться об устранении, недопущении террористических актов в авиалайнерах и особо заботиться об авиационных двигателях. Здесь мне хотелось бы привести очень интересные результаты, которые получены в нашем Центральном институте авиационного моторостроения, по технической диагностике газотурбинных двигателей. Разработана настолько чувствительная система, что малейший надрез или внедрение посторонних тел или предметов в двигатель мгновенно дает информацию об этих мелких и начальных злоумышленных повреждениях, или не обязательно злоумышленных, но эксплуатационных дефектах. Эта система показана на рис.8. Это специальный бесконтактный дефектоскопический контроль дисков и лопаток газотурбинного двигателя, основанный на методе вихревых токов. Вот здесь показаны пазы с минимальной или начальной трещиной и пазы дисков без дефектов: слева и справа два рисунка характеризуют это состояние, эта информация выводится на дисплей и дает возможность принимать необходимые решения.

Мне хотелось бы сказать, что вопросы диагностики, чувствительной диагностики, сверхчувствительной диагностики очень важны не только для технических средств, но и непосредственно для человека-оператора. И вообще, мне хотелось сказать о роли человеческого фактора в условиях воздействия террористических актов, или в условиях, как мы говорим, нетрадиционных или критических ситуаций. Речь идет о человеческом факторе,

скажем о летчике, человеке-операторе, водителе поезда, водителе любого транспортного средства, или о человеке-операторе, управляющем атомным реактором или другими ответственными объектами. В настоящее время в институтах РАН совместно с научными центрами медицинских исследований разработана спектральная сверхчувствительная диагностика состояния человека-оператора. Здесь показано на рис. 9 состояние при штатных ситуациях и чрезвычайных. Из этого мы видим, что существенно меняется психофизиологическое состояние человека-оператора, когда он работает, как говорят, в неадекватных условиях. И здесь возникает вопрос, как ему помочь, как его защитить? В этой связи у нас в Институте машиноведения, в отделе биомеханики разработаны специальные средства, которые дают возможность помочь человеку-оператору в критических ситуациях, в аварийных ситуациях, и добавить ему как бы органов чувств. К обонянию, зрению, слуху мы добавляем еще так называемое вибротактильное управление, когда в на голень летчику монтируется матрица датчиков, каждый из которых ответственен за тот или иной агрегат. Изменение состояния данного агрегата по температуре, нагрузке и другим критериям и параметрам, передает вибрационный сигнал летчику, оператору, после чего он способен непосредственно, безошибочно, невзирая на его состояние, например, иногда в состоянии аффекта, принимать правильное решение. Ведь известны случаи, когда гасится вместо горящего двигателя, работающий двигатель, и это, конечно, усугубляет ситуацию и приводит к катастрофам.

Мне хотелось бы особо подчеркнуть вообще комплекс диагностической аппаратуры, которая достаточно успешно разработана у нас в России уже на протяжении многих лет и в связи с развитием авиакосмических систем, и в связи с некоторыми задачами медицины. Я хотел бы подчеркнуть здесь вклад НПО «Спектр», которым руководит член-корреспондент РАН Клюев Владимир Владимирович. Они разработали целый комплекс новых систем технического зрения, позволяющий обнаружить появление того или иного террориста-человека, который проник в зону несанкционированного доступа (Приложение, рис. 10).

Мне хотелось бы подчеркнуть совершенно новые разработки портативных аппаратов, портативных приборов по так называемой акусте-ро-эмиссионной системе. Это метод, который дает возможность по так называемым резонансным свободным колебаниям определять дефекты и устанавливать наличие скрытых специально установленных несанкционированных тех или иных предметов или объектов. Рис. 11 демонстрирует эти работы. Наконец, очень интересным в НИИ «Спектр» является комплекс работ, связанный с технической диагностикой для экологических проблем: это передвижные лаборатории, которые могут быть более широко

использованы для исследования, защиты и анализа тех или иных террористических актов. Но вот экологическая диагностика – представлен комплекс приборов в Приложении на рис. 12.

Большой комплекс работ ведут институты РАН по защите объектов в условиях возникновения пожаров, по защите объектов от взрывов, по изучению вторичных взрывов. Кстати, эти работы также ведутся, в том числе, под руководством академика В.Е. Фортова. Вот здесь показан один из примеров изучения вторичного взрыва в случае возгорания авиационного двигателя (Приложение, рис. 13). Эти исследования позволяют дать ряд предложений о защите корпуса, в частности, самолета, других объектов в случае попадания снарядов и других взрывных устройств и систем.

Мне хотелось бы очень целенаправленно и сосредоточенно обратить внимание аудитории на роль человеческого фактора в авариях и катастрофах, особенно, в условиях действия террористов, в т.ч. на транспортных системах. На рис. 14 показана структура влияния человеческого фактора для авиации. Мы видим, что нормами предусмотрено примерно 18% , а в реальных условиях примерно 80 % аварий и катастроф происходит по вине человеческого фактора. В атомной промышленности, к счастью, эта ситуация несколько ровнее. Нормами по человеческому фактору предусмотрено 50%, и до 60% аварий происходит из-за ошибок человека. Эти данные показаны в Приложении на рис. 14.

В Институте машиноведения мы целенаправленно изучаем функциональные, физиологические, психофизиологические факторы человека-оператора при воздействии различных полей: тепловых, электрических, акустических, вибрационных. В частности, здесь на рисунке 15 показана экспериментальная установка, которая дает возможность изучать поведение человека-оператора, то есть вероятность ошибок человека при воздействии указанных выше полей, а также неких несанкционированных воздействий на человека-оператора. В частности, влияние вибрационных воздействий на человека показано в Приложении на рис. 16.

В заключение мне хотелось бы сказать, что мы, конечно, изучаем и не только констатируем факты тех или иных влияний на человека-оператора, мы ищем методы, способы и средства как его защитить, как укрепить его психику в экстремальных условиях, когда он управляет теми или иными средствами. В частности, у нас кроме вибротактильного управления, о котором я говорил, разработана система вибростимуляции, с помощью специальных ботинок, которые дают возможность острыми конусами, вмонтированными в подошвы этих ботинок, воздействовать на человека-оператора в точке биологически активных областей, т.е. так называемой акупунктуры (Приложение, рис. 17).

Я привел эти примеры и иллюстрации, и считал бы необходимым провести специальный трехдневный семинар, о чем я говорил в стенах академии наук; можно было бы организовать его под эгидой нашей Рабочей группы по проблемам риска и безопасности, где мы могли бы подробно рассказать обо всех тех новых научных результатах, которые получены как в институтах РАН, так и в других научных центрах, сотрудничающих с нами; я имею в виду высшую школу, промышленные организации, Институт безопасности Министерства по чрезвычайным ситуациям, и ряд других организаций.

Мне кажется, что было бы полезно организовать специализированную выставку по последним достижениям технических средств по борьбе с террористическими актами. С другой стороны, я хотел бы обратить внимание присутствующих здесь, в этом зале, этой аудитории, на то, что мы издаем вместе с фондом «Знание» и нашей Рабочей группой по безопасности РАН серию томов, которые носят название «Безопасность России». В настоящее время вышли 18 томов, где ряд из тех вопросов, которые я кратко здесь перечислил, достаточно обстоятельно опубликованы, и интересующихся я отсылаю к этому изданию.

Очень важным вопросом, над которым работает академия наук, является объединение наших усилий как с зарубежным коллегами, так и в странах СНГ. Мы недавно вернулись с академиком Велиховым Е.П. из США, где была специальная встреча специалистов РАН и Национальной академии наук США, Инженерной академии США по проблемам борьбы с терроризмом. На этой встрече выработаны очень интересные предложения по ряду актуальных проблем, в том числе и по теме сегодняшней конференции, по защите транспортных систем и, в том числе, транспорта самых различных видов. Предложена некая совместная программа, которая в ближайшее время будет утверждена, и над которой мы будем вместе работать. Я хотел бы сказать, что очень важно наше взаимодействие с зарубежными партнерами не только потому, что эта проблема требует определенных финансовых затрат и одной стране это трудно сделать, но и главным образом еще и потому, что она действительно имеет свои специфические аспекты для различных регионов мира, и поэтому международное разделение труда совершенно необходимо. Очень важно, что мы сейчас имеем довольно хорошее взаимодействие при разработке ряда технических средств по защите потенциально опасных объектов по смягчению аварий и катастроф в московском регионе и в странах СНГ. У нас есть хорошее взаимодействие с Академией наук Украины, Беларуси, других стран- членов СНГ. Эту научную программу ведет присутствующий здесь член-корреспондент РАН Н.А. Махутов.

Мне хотелось бы еще сказать, что Российская академия наук, ее руководство, уделяет исключительное внимание проблемам защиты технических объектов от несанкционированных воздействий. Недавно создан специальный комитет по борьбе с терроризмом под руководством президента РАН академика Ю.С. Осипова. Но не только проблемы, связанные с техническими средствами защиты технических объектов, о которых я говорил, и других потенциально жизненно важных систем от проникновения террористов, важны и развиваются сегодня. Есть очень много задач, которые решаются, но пока не решены. Это крупная проблема обнаружения пластиковых мин, это ряд вопросов, связанных с дистанционным наблюдением из космоса за всевозможными перемещениями и фиксированием перевозки ядерного топлива, радиоактивных материалов. Я не имею возможности подробно на этом остановиться. Здесь был доклад заместителя министра атомной промышленности на эту тему. Но я хотел бы подчеркнуть другой важнейший аспект борьбы с терроризмом в мире в целом. Это должна быть очень мощная программа всех стран мира под эгидой, возможно, Организации Объединенных Наций. Здесь должны быть привлечены все доступные силы, средства и методы, должны быть пересмотрены нормы, законы, международные гарантии и, самое главное, они должны быть унифицированы. У нас, возвращаясь к техническим средствам защиты и техническим объектам, и к транспорту, к сожалению, чеховский «злоумышленник» остается персонажем и сегодняшнего дня, когда происходят те или иные крупные аварии и катастрофы по вине террористов, или по вине нашего разгильдяйства или безответственности, то найти виновного оказывается почти невозможно. Я хотел бы отметить, что под руководством академика Владимира Николаевича Кудрявцева в Институте государства и права развивается ряд интересных направлений по привлечению объективных технических средств, компьютерных средств обработки информации, и совершенствованию законодательной базы в этой, к сожалению, очень острой на сегодня, и пока еще во многом неожиданной области нашей деятельности.

Савенков А.Н.
первый заместитель
Главного военного прокурора

Российской Федерации
генерал-майор юстиции,
кандидат юридических наук

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВОЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ТЕРРОРИЗМУ НА ТЕРРИТОРИИ ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Терроризм как устойчивое понятие, обозначающее выдвижение радикально настроенными группами и организациями перед государственными и иными исполнительно-распорядительными структурами националистических, социально-политических и ультрарелигиозных требований, достигаемое путем устрашения физическим насилием и его применением в общественно опасных формах, получил распространение еще на рубеже XIX-XX веков.

За достаточно длительное время существования формы террористической деятельности претерпели существенные изменения и приобрели устойчивую тенденцию к росту и глобализации. В настоящее время, к сожалению, приходится констатировать, что терроризм распространился в международном масштабе.

По данным некоторых авторов, специализирующихся на изучении современного терроризма, ныне в мире действуют более 500 террористических организаций и групп, которыми за последнее десятилетие XX века совершено более б тыс. актов террора, повлекших гибель и ранения около 25 тыс. человек.

Последнее десятилетие XX века ознаменовалось распространением терроризма и в России, где он превратился в широкомасштабное явление, которому присущи, в частности, следующие черты: использование террористическими организациями в идеологических целях противоречий, возникающих в национальных и религиозных традициях; наёмничество, в том числе за счет вовлечения в боевые действия на своей стороне военнослужащих, дезертировавших из сил безопасности; криминальная финансовая основа террористической деятельности, базирующаяся на операциях в сфере незаконного оборота наркотиков и оружия.

Террористы, декларируя стремление к разрешению социальных, национальных, религиозных проблем, в реальной жизни делают людей заложниками своих узко эгоистических и корыстных интересов, обесценивают человеческую жизнь, вызывают панические настроения, чувство страха, ощущение незащищенности у больших масс людей, подрывают их доверие к представителям и органам законной власти.

Вырабатываемые обществом государственные формы защиты от терроризма, реализуемые в национальных антитеррористических законодательствах различных государств, имеют две характерные объективные особенности.

Указанные законы в любой стране мира, где они имеются: во-первых – ставят в особое - процессуальное положение стороны противоборствующие стороны, т.е. обязывают признавать террористов подозреваемыми, обвиняемыми, а лиц, борющихся с ними, в случае причинения им вреда – потерпевшими; во вторых – вынужденно ограничивают права человека, наступают на демократические нормы жизни общества, особенно в зонах непосредственного противостояния сил террора и антитеррора.

Последнее обстоятельство налагает на правоохранительные органы государств, ведущих борьбу с терроризмом, особую обязанность: не только ограждать население от террористов, но и всеми законными способами содействовать восстановлению нарушенных прав и возмещению причиненного вреда.

Перечисленные выше аспекты, характерны и для современной России, первой из стран мирового сообщества подвергшейся широкомасштабной агрессии со стороны сил международного терроризма.

Согласно действующему законодательству и практике правоприменительной деятельности преступлениями террористической направленности являются виновно совершенные общественно опасные деяния, предусмотренные ст.ст. 205 (терроризм), 206 (захват заложников), 208 (организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем), 277 (посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля) и 360 (нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой) Уголовного Кодекса Российской Федерации. В большинстве случаев подобные деяния сопровождаются рядом преступлений против жизни и здоровья (ст. 105 (убийство) УК РФ и др).

Эффективность антитеррористической борьбы и принимаемых к террористам адекватных ответных мер, обусловливается не только наличием специального законодательства, развитых силовых структур и их надлежащим оснащением, но и в значительной степени уровнем взаимодействия

всех органов государственной и исполнительной власти при осуществлении предоставленных полномочий.

Специфической особенностью деятельности органов военной прокуратуры помимо возложенных полномочий по поддержанию режима законности и правопорядка в войсках и иных воинских формированиях Российской Федерации является обеспечение неукоснительного соблюдения прав и законных интересов военнослужащих и членов их семей. Особую значимость указанное обстоятельство приобретает в условиях проведения контртеррористических мероприятий, когда жизнь и здоровье военнослужащих подвергается преступным посягательствам со стороны членов террористических организаций - участников незаконных вооруженных формирований (НВФ).

Накопленный опыт позволяет сделать вывод, что даже в районах проведения контртеррористической операции существующее федеральное законодательство позволяет без каких-либо ограничений обеспечить достаточно полную защиту конституционных прав и интересов граждан.

С момента начала контртеррористической операции в Чеченской Республике в 1999 г. органами прокуратуры России по признакам преступления, предусмотренного ст.205, ч.3 УК РФ, возбуждено уголовное дело под условным наименованием «Война», производство предварительного следствия по которому поручено Управлению Генеральной прокуратуры РФ по расследованию преступлений в сфере федеральной безопасности и межнациональных отношений на Северном Кавказе. В рамках проводящегося по нему расследования военнослужащие частей и подразделений федеральных сил, пострадавшие в ходе проведения мероприятий контртеррористического характера от преступных посягательств «боевиков», а в случае гибели военнослужащих – их родственники, признавались потерпевшими, с ними проводился весь комплекс следственных действий, направленных на обеспечение прав данной категории участников уголовного судопроизводства.

С учетом широкомасштабности событий в состав следственной группы по уголовному делу по указанию Генерального прокурора Российской Федерации и в соответствии со ст.129, ч.3 Уголовно-процессуального Кодекса РСФСР включены следователи органов военной прокуратуры. Это позволило обеспечить оперативное выполнение неотложных следственных действий непосредственно в частях, подразделениях и военно-медицинских учреждениях, а также по месту жительства родственников в различных регионах страны.

Для обеспечения координации работы на данном направлении в Главной военной прокуратуре (ГВП) создана единая справочно-учетная электронная база данных, содержащая сведения о военнослужащих, ранен-

ных и погибших в результате совершенных участниками НВФ преступлений террористического характера.

Работа по ее формированию организована в военных прокуратурах округов, видов и флотов с начальной фазы конттеррористической операции с ежемесячным обновлением накопленного в ГВП массива информации о нескольких тысячах раненых и погибших военнослужащих.

Проделанная работа и ее координация между военными и территориальными органами прокуратуры позволила собрать и в уголовно-процессуальном порядке закрепить множество доказательств совершения участниками НВФ тяжких и особо тяжких преступлений, в т.ч. террористической направленности (ст.ст. 205 - 208, 277 УК РФ). Ряд собранных доказательств положен в основу обвинения лиц, являвшихся участниками НВФ.

Вместе с тем, различные стадии контртеррористической операции обусловили необходимость внесения корректив в формы, методы работы органов военной прокуратуры и организации взаимодействия с территориальными правоохранительными органами.

Окончание активной военной фазы контртеррористической операции в Чеченской Республике осенью 2000 г., после перехода лишенных единого управления участников НВФ к проведению отдельных террористических актов, обусловило необходимость проведения федеральными силами узконаправленных специальных операций, т.е. мероприятий по установлению местонахождения и задержанию участников НВФ в конкретных населенных пунктах. Соответствующие адекватные действия по правовой оценке каждого факта противодействия боевиков законным действиям военнослужащих Объединенной группировки войск предприняты и правоохранительными органами.

Для органов военной прокуратуры, максимально приближенных к поднадзорным войскам и реализующих свои надзорные и процессуальные полномочия в обстановке их активного боевого применения, одной из первоочередных стала задача неукоснительного выполнение требований законодательства о выполнении неотложных следственных действий по каждому выявленному случаю террористического акта в отношении военнослужащих.

В этих условиях, первыми получая сообщения об актах терроризма в отношении конкретных военнослужащих, а также штабов и иных органов управления поднадзорных воинских формирований, прокурорско-следственный состав военных прокуратур, действуя в строгом соответствии с требованиями ст.ст.112, 132, 178 УПК РСФСР, оперативно выезжает на места происшествий для производства на высоком профессиональном уровне осмотров. Военные прокуроры возбуждают уголовные дела, по которым

выполняются первоначальные следственные действия, связанные с обнаружением, закреплением, изъятием, сохранением и исследованием объективных следов террористической деятельности,

принимаются меры к процессуальному обеспечению прав и законных интересов лиц, пострадавших от актов терроризма - признаются потерпевшими и гражданскими истцами близкие родственники погибших и пострадавшие военнослужащие.

Только в 2001 г. в военных прокуратурах, дислоцированных в Чеченской Республике, принято к производству свыше 400 уголовных дел о преступных посягательствах участников НВФ на военнослужащих федеральных сил.

При производстве первоначальных следственных действий по уголовным делам о преступлениях названной категории, работниками органов военной прокуратуры в истекшем году назначено свыше 500 судебно-медицинских экспертиз, вынесено соответствующее количество постановлений о признании потерпевшими лиц, пострадавших от террористических действий.

До направления уголовных дел по подследственности в органы прокуратуры Чеченской Республики, прокурорско-следственным составом военных прокуратур выполнено в общей сложности более двух тысяч следственных действий, ряд из которых – в боевой обстановке по «горячим следам».

К сожалению, жертвами террористических актов становятся и сами военные прокуроры. В декабре 2001 г. при исполнении служебного долга в результате нападения участников незаконных вооруженных формирований погиб заместитель военного прокурора – в/ч 20102 (н.п. Ханкала Чеченской Республики). Уголовное дело, возбужденное по факту совершения данного преступления террористического характера в отношении представителя федеральных органов власти, расследуется прокуратурой Чеченской Республики.

Несмотря на сложную оперативную обстановку, работники военных прокуратур в рамках предоставленных полномочий принимают конкретные неотложные меры, направленные на решение такой задачи уголовного судопроизводства, как быстрое и полное раскрытие преступлений, обеспечение принципа неотвратимости ответственности за их совершение.

Подобная целенаправленная и координированная работа всех ветвей власти и федеральных органов позволит значительно уменьшить негативные последствия террористической деятельности и своевременно пресекать ее проявления, какую бы форму они не носили.

Лопатин В.Н.

первый заместитель директора по научной работе научно-исследовательского Института проблем укрепления законности и правопорядка
при Генеральной Прокуратуре РФ,
ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН,
доктор юридических наук

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРАТУРЫ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

Террористические акты, потрясшие США 11 сентября 2001 года, отдались по всему миру и еше раз показали, что терроризм давно перестал быть только индивидуальным и групповым, он вышел на государственный уровень, перешел национальные рамки, стал транснациональным и организованным. Сегодня недостаточно усилий в рамках одной страны, чтобы успешно бороться с терроризмом, имеющим международные корни, как это происходит в Великобритании (Сев. Ирландия) или в России (Чечня). Вот почему Россия уже много лет обращается к международному сообществу: наряду с использованием национального опыта антитеррористических операций необходимо объединение усилий государства и общественности во всех странах в борьбе с этим общим врагом: врагом организованным, опасным и сильным. В условиях усиления угроз миру со стороны международного терроризма, например, заслуживает скорейшей реализации инициатива Союза журналистов России по разработке общих профессионально-этических правил для журналистов, освещающих террористические акции, в том числе в сетевых СМИ. Проведение в Москве 5-6 февраля 2002 года впервые международного форума (среди организаторов которого выступили Генеральная прокуратура России и НИИ Генеральной прокуратуры РФ), посвященного проблемам терроризма и безопасности на транспорте, также подтверждает, что предупреждение терроризма и контрабанды (прежде всего оружия и наркотиков), как одного из главных источников его финансирования, необходимо осуществлять на базе совместных действий всех государственных органов при поддержке институтов гражданского общества, науки и бизнеса. Создание эффективной международной системы безопасности на транспорте возможно только путем объединения усилий многих стран, изучения и внедрения мирового опыта борьбы с терроризмом на транспорте.

В то же время главную роль в противодействии терроризму, как и другим видам оргпреступности должны играть государства. Поскольку всякая государственная правовая политика состоит из трех частей: правотворчество, правоприменение и развитие правосознания, то отсюда следует, что и государственная политика борьбы с терроризмом, не должна сводиться только к уголовным мерам противодействия этому злу. Сегодня признается, что одним из главных направлений и условием успеха такой борьбы является профилактика, предупреждение преступности, что неразрывно связано и с совершенствованием правотворчества и с повышением уровня правосознания. Об этом говорит и последний Указ Президента РФ от 10 января 2002 года «О мерах по выполнению резолюции Совета безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 года», направленный, прежде всего, на профилактику террористических акций. Отсюда закономерен и другой вывод: *координирующая роль прокуратуры в борьбе с преступностью, определенная федеральным законом, должна проявляться на всех ее направлениях, в том числе в решении проблем нормотворчества, правоприменения и развития правосознания.*

Проблемы правотворчества

Известно, что еще в 1937 году по инициативе Лиги наций была одобрена Женевская Конвенция о предупреждении терроризма и наказании за него, которая так и не вступила в силу, хотя ее подписали 24 государства. За последние 40 лет в сфере борьбы с международным терроризмом приняты **в рамках ООН** и ее специализированных структур – **13 основных международных договоров** (в том числе конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, о борьбе с захватом заложников, о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения, о борьбе с бомбовым терроризмом, декларация о мерах по ликвидации международного терроризм, последняя в этой части - резолюция Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 г.), **в рамках Совета Европы – 7 договоров,** 21 июня 2000 года Совет глав государств- участников СНГ утвердил Программу СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма (на период до 2003 года).

В то же время, если проанализировать действующее законодательство по противодействию международному терроризму, то можно придти к парадоксальному выводу. Во всех известных нормативных актах, принятых по этим вопросам с 1990 по 2000 годы, международный терроризм заявляется не как составная часть организованной преступности, а как вид преступлений, существующий самостоятельно и независимо от организованной преступности. С таким подходом, на наш взгляд, согласиться нельзя. Борьба с международным терроризмом вне рамок противодействия орга-

низованной преступности ведет к распылению сил, не отражает реального положения дел. «Борьба с терроризмом, наркобизнесом и контрабандой, - как сказано в Концепции национальной безопасности РФ, - должна осуществляться на основе общегосударственного комплекса контрмер по пресечению этих видов преступной деятельности». Именно такая позиция была закреплена в Коллективной стратегии Европейского Союза по отношению к России (Кельн, 3 - 4 июня 1999 года). Исходя из изложенного, по- видимому, следует принять меры по исправлению этой ситуации, чтобы *нормативно закрепить противодействие международному терроризму в рамках борьбы с организованной преступностью, а не вне ее.*

Новые подходы в борьбе с организованной преступностью определены в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, принятой в Палермо в декабре 2000 года (Россия в числе 128 государств мира подписала данную Конвенцию и три Протокола к ней). На прошедшем в сентябре 2001 года в НИИ Генеральной прокуратуры РФ научном семинаре с участием представителей Российской Академии наук, Администрации Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, МВД России, Минюста России, прокуроров Управлений Генеральной прокуратуры и прокуроров городов его участники пришли к выводу, что **скорейшая ратификация данной Конвенции и трех протоколов к ней отвечает национальным интересам России**. В то же время, поскольку, из множества определений международного терроризма, обсуждаемых среди ученых и практиков, ни одно до сих пор не имеет признания международного сообщества, и в Палермской Конвенции ООН международный терроризм также не назван напрямую среди конвенциональных преступлений (хотя тесно связан с транснациональной организованной преступностью и является ее разновидностью), то *правомерна постановка вопроса о возможности дополнения данной Конвенции специальным Протоколом о противодействии международному терроризму. Давно назрела необходимость подготовки словаря основных терминов и понятий в сфере борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма, равно как и уточнение понятия терроризма в нашем праве и законодательстве.*

В нашей стране только в 1994 г. УК РСФСР (1960 г.) был дополнен статьей 213-3 об ответственности за терроризм, а в 1996 в новый УК РФ введены ст. 205 (под тем же наименованием) и ряд других статей, предусматривающих ответственность за иные формы террористической деятельности (ст. 126, 206, 207, 208, 211, 277, 360). В 1997 г. был издан Указ Президента РФ «О мерах по усилению борьбы с терроризмом», а в 1998 г. принят Федеральный закон РФ «О борьбе с терроризмом». Однако, до сих пор

не все подзаконные нормативные акты, в том числе ведомственного характера, приведены в соответствие с этим Федеральным законом. С учетом нового Уголовно-процессуального кодекса РФ вопросы компетенции целого ряда правоохранительных ведомств также нуждаются в уточнении, что *предполагает как более четкую организацию нормотворческой работы от руководителей этих ведомств, так и усиление в этой части прокурорского надзора наряду с совершенствованием координирующей роли органов прокуратуры при организации такой деятельности* .

Проблемы правоприменения

За последние 30 лет в мире было совершено более 10 тысяч террористических актов, их рост за последние 15 лет в различных регионах мира составил 50-60%, а в РФ за последние пять лет произошел рост зарегистрированных преступлений по ст. 205 УК РФ (терроризм)– в 10 раз: с 32 в 1997 году до 327 в 201 году. При этом, по данным МВД России, если в 1970-х годах 80% терактов были направлены против собственности, а 20% - против людей, то в 1990-ые годы соотношение стало 30% и 70% соответственно. Произошло и происходит дальнейшее повышение общественной опасности терроризма. Это требует более четкого взаимодействия всех правоохранительных органов, повышения эффективности их работы, установления неотвратимости наказания для террористов.

Если лица, совершившие захват заложников, все же несли уголовное наказание, и это сказалось на положительной тенденции снижения числа этих преступлений (в 1997 году зарегистрировано 114 преступлений, осуждено 141 чел., в 2000 году зарегистрировано 49 таких преступлений, осуждено 36 чел.), то этого нельзя отметить по другим преступлениям террористической направленности (см. таблицу). Особо настораживает низкая раскрываемость терроризма. За 1997-2000 годы по статье 205 УК РФ осуждено лишь 18 человек (9% от числа зарегистрированных преступлений), тогда как террористические акции в 80-90% случаев достигает своей цели. Террористы не только быстрее и лучше организуются, но и эффективнее добиваются своих целей, чем государственные антитеррористические организации.

Нужно обобщить правоприменительную практику и разработать методические рекомендации по предотвращению преступлений, связанных с ложными сообщениями об угрозе террористических акций на транспортных (из 4035 зарегистрированных по ст. 207 УК РФ в 2000 году преступлений только 277 лиц привлечено к уголовной ответственности). Назрела необходимость рассмотрения вопроса правоприменительной практики по этим преступлениям, а также преступлениям, предусмотренным

ст. 205 УК РФ, на координационных совещаниях правоохранительных органов, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Таблица **«Уголовно- правовые меры борьбы с терроризмом»**

Статья УК РФ	**1997** зп - вл -ос	**1998** зп - вл – ос	**1999** зп - вл -ос	**2000** зп - вл -ос	**2001** зп - вл -ос
Статья 126. Похищение человека	1140 - 722 -500	1415- 938- 610	1554- 1169- 764	1291- 950 -705	1417- 1010 -
Статья 205. Терроризм	32-10-0	21-7-1	20 -0 -13	135- 24-4	327- 40-
Статья 206. Захват заложника	114-112- 141	69-57- 119	64-39- 92	49-29- 36	32-31-
Статья 207. Заведомо ложное сообщение об акте терроризма	1386- 288-248	2002- 332-158	3462- 517-214	4035- 608- 277	_
Статья 208. Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем	9-9-27	2-5-21	9-6-17	340- 189- 106	_
Статья 211. Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава	20-38-71	18-21-26	10-7-5	12-18- 18	_
Статья 277. Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля	3-0-0	3-1-0	2-0-0	4-10-8	_
Статья 360. Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой	0	0	0	0	_

Сокращения в таблице: зп- зарегистрировано преступлений, вл - выявлено лиц, ос - осуждено.

Терроризм становится фактором глобального значения, с которым приходится считаться любому государству в своей внутренней и внешней политике и мировому сообществу в целом. В то же время, глобализация мировых процессов, по данным ученых Российской Академии наук, усугубляет развитие терроризма и в целом организованной транснациональной преступности. Отсюда *проблема и задача минимизации криминогенных последствий глобализации, в том числе для России при вступлении во Всемирную торговую организацию. Генеральная прокуратура РФ должна*

участвовать в криминологической экспертизе проектов вступления России в ВТО и оценке прогноза последствий такого шага.

Проблемы развития правосознания

Одной из основных социально- психологических проблем для России, как и для большинства других стран на постсоветском пространстве является то, что в конце двадцатого столетия произошло разрушение прежней системы формирования ценностей при одновременном культивировании новых: героизация преступника, приоритет силы денег перед силой закона, приоритет силы кулака, жестокости и насилия перед силой ума и души, культурное потребление наркотиков и т.п. На прошедшем 25 сентября 2001 года Президиуме РАН Кудрявцев В.Н. – академик РАН подчеркнул, что за последние 10 лет для большинства российских граждан приоритетами вместо порядка в государстве и спокойной совести стали личный успех и предприимчивость, 30-40% опрошенных исповедуют сегодня индивидуализм западного типа, 15% - приверженцы коллективизма, а 53% - хотели бы жить как все. Такая категория людей, которые говорят одно, а делают другое, получила наибольшее распространение, особенно среди молодежи, что дало основание придти к выводу, что появился «человек лукавый». Популярными стали лозунги типа «Любая работа хороша, если она дет хороший заработок» и принцип «Чего изволите?».

Почему так произошло? В соответствии с теорией развития «Я» Э. Эриксона, теорией гуманистической психологии А. Маслоу и теорией нейрологических уровней Г. Бейтсона у каждого человека в возрасте с 6 до 19 лет происходит формирование ценностей и убеждений, потребностей признания и почитания; формирование компетентности и верности выбранным идеалам, идентификация и самоутверждение; поиск ответов на вопросы «Почему?» и «Кто Я?». Главную роль в этих процессах обычно играют школа и система идеологического воздействия. Формирование системы взглядов сегодняшнего молодого поколения пришлось на годы перестройки и «смутного времени» (1985- 2000 годы), когда государственная политика в этой области отсутствовала. Только в 1999 году Приказом Минобразования РФ № 19 от 28.09.99 г. была утверждена государственная Программа развития воспитания в системе образования России на 1999- 2001 годы. Следует, по- видимому, *признать ошибочным положение, ставшее нормой Конституции РФ (часть 2 статьи 13), что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Государство наряду с обществом должно участвовать в определении базовых, жизненно важных ценностей и их формировании, нести за это ответственность.*

Сегодня в органах прокуратуры из 30 тысяч прокурорско-следственных кадров 10 тысяч (34%)- в возрасте до 30 лет, в том числе 14% - горрайпрокуроры. В других правоохранительных органах, в том числе в милиции доля молодежи еще выше. При этом, по данным психологов более половины всех поступающих на службу в милицию относятся к так называемой группе риска, то есть к лицам, служба которым в органах правопорядка противопоказана. Свыше 50% выпускников вузов МВД России уходят из системы в первые пять лет службы. Средний стаж оперативника и следователя в ОВД составляет от трех до пяти лет. Несформированная профессиональная самоидентификация, признание вынужденности выбора и выраженный меркантелизм существенно повышают вероятность возникновения установок на нарушение закона среди этой категории личного состава (которая к 2005 году приблизится к пику своей карьеры).

В этой связи, следует признать хоть и запоздалым, но верным решение о введении института психологов в правоохранительных органах и придание их кадровым органам воспитательных функций. В то же время далеко не везде используются эти возможности достаточно эффективно. Например, только в ¼ субъектов Российской Федерации региональные прокуроры реализовали свое право в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ по введению в свой аппарат штатных психологов.

Необходимо усилить роль и ответственность средств массовой информации в предупреждении террористических акций на транспорте, в моральном осуждении действий экстремистов, не допуская в то же время разжигания вражды и розни в многонациональном обществе. Нам необходимо содействовать формированию «профессионально безупречного поведения» работников СМИ, основной задачей которых должна быть защита интересов общества, государства и граждан, противостояние насилию, конфронтации, социальной, национальной и религиозной нетерпимости, формирование антитеррористического, антикриминального сознания населения. *С этой целью возможно проведение Генеральной прокуратурой России профессионального конкурса среди журналистов, освещающих контртеррористические операции, участвующих в формировании антитеррористического общественного правосознания.*

Мир вновь стоит перед проблемой выбора нового соотношения свободы и необходимости ее ограничения во имя безопасности всех и каждого.

II. Организационно-технические проблемы противодействия терроризму на транспорте

Ташаев Ю.А.
заместитель директора ГУП
«Государственный центр
«Авиационная безопасность»,
профессор

АВИАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА РОССИИ – ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Прошло почти пять месяцев с момента совершения террористических актов в США (Нью-Йорке и Вашингтоне). Новым и неожиданным для мировой общественности оказалось то, что в ходе этих беспрецедентных по своему масштабу террористических актов, впервые гражданские самолёты были использованы в качестве оружия разрушения.

Вступление в XXI век омрачено проявлением новой угрозы и вызова в целом всему мировому авиационному сообществу. На смену проявлениям насилия в угоду выполнения требований террористов при непременном условии сохранения им жизни и свободы перемещения пришли изуверские деяния, в которых международные террористы-смертники превратили управляемые ими гражданские воздушные суда с находящимися в них жертвами-пассажирами в орудие бессмысленного массового человеческого уничтожения, варварского разрушения материальных и культурных ценностей.

Ещё трудно оценить огромные негативные экономические последствия этих событий и стоимость будущих превентивных мер защиты от актов незаконного вмешательства. Однако, уже сейчас прогнозируется падение прибыли *европейских авиакомпаний* на 2,5 млрд. Евро. Потери доходов составят 3,7 млрд. Евро. Выведены из эксплуатации 108 пассажирских

самолетов, уволено около 20 тыс. сотрудников, а ряд всемирно известных авиакомпаний потерпели банкротство.

Озабоченность европейских авиакомпаний вызывает экстраординарная помощь Правительства США *национальным авиакомпаниям*, что скажется на условиях конкуренции на международных рынках транспортной продукции и особенно на трансатлантических маршрутах.

Хочу привести несколько цифр. Общая сумма дотаций американским авиакомпаниям включает :

- федеральный кредит - 10 млрд. долл. США;
- фонд для особо важных полётов - 5 млрд. долл. США.

Трагические события 11 сентября в значительной мере обесценили действующую систему юридических, технических и организационных мер, разработанных и внедренных на международной основе в рамках ИКАО по превентивным мерам борьбы с терроризмом.

Вместе с тем, стала очевидной необходимость принятия кардинальных мер по повышению уровня авиационной безопасности. Ситуативный анализ для России подтверждает высокий уровень террористической угрозы и характеризуется следующими данными:

- за 9 месяцев 2001 года было предпринято более 80 актов незаконного вмешательства, в том числе 1 захват самолёта, более 30 угроз в адрес ГА, 37 несанкционированных проникновений на самолёты и объекты гражданской авиации;
- службами АБ ГА ДОСМОТРЕНО более 18 млн. пассажиров;
- ПРЕСЕЧЕНО 14 тысяч попыток доставки на борт самолётов запрещённых к перевозке предметов;
- ОБНАРУЖЕНО 60 кг взрывчатых веществ.

Риск захвата и контроля над самолетом преступниками и его использование в качестве управляемой бомбы представляет глобальную угрозу, требующую неотложного рассмотрения и принятия ответных мер. Россия, как и все 187 Договаривающихся государств ИКАО обязана внести свою лепту практических рекомендаций для снижения уровня этого риска.

Ассамблея ИКАО, собравшаяся на свою очередную 33-ю сессию вскоре после событий 11 сентября, открылась в обстановке, диктующей настоятельную необходимость в принятии адекватных антитеррористических действий. Ассамблея безотлагательно разработала «Декларацию о ненадлежащем использовании гражданской авиации в качестве орудия уничтожения и других террористических актов против гражданской авиации» с осуждением варварских актов терроризма, совершенных в США, и затем приняла решение о скорейшем созыве международной конференции по авиаци-

онной безопасности на уровне министров государств-членов ИКАО в целях пересмотра основных принципов международной политики в области авиационной безопасности.

В рамках созываемой конференции Ассамблея поставила задачу скорейшей разработки плана действий ИКАО в отношении новых форм угрозы в сфере авиационной безопасности. Предусмотрен пересмотр существующих правовых документов и международных стандартов по авиационной безопасности, учреждение программы ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением в государствах авиационной безопасности, определение специальных форм финансирования срочных действий в области защиты от актов незаконного вмешательства.

По поручению Ассамблеи в ноябре с.г. в срочном порядке созвано совещание международной Группы экспертов ИКАО по авиационной безопасности в целях пересмотра положений Приложения 17 для выработки рекомендаций по противодействию новым видам угрозы гражданской авиации, а также для разработки предложений по содержанию предстоящей Международной конференции. В работе Группы приняли участие российские специалисты.

Группа экспертов поддержала инициативу ИАТА об «ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНТРОЛЯ В ЦЕЛЯХ БЕЗОПАСНОСТИ В ОДНОМ ПУНКТЕ МАРШРУТА» в отношении транзитных или трансферных пассажиров, их ручной клади и зарегистрированного багажа и рекомендовала распространить эту концепцию на перевозку грузов и почты.

Совещание рассмотрело ПРОБЛЕМУ НЕДИСЦИПЛИНИРОВАННЫХ ПАССАЖИРОВ, так как она связана с несовершенством национальных законодательств. Предложено подготовить перечень конкретных правонарушений для включения в национальные законодательства, распространить юрисдикцию стран на них и разработать соответствующий механизм рассмотрения этих правонарушений. Решено подготовить инструктивный материал по данной проблеме с тем, чтобы достичь единообразия в действиях властей по отношению к данной категории пассажиров-нарушителей порядка. Была также рассмотрена необходимость разработки международной конвенции по данной проблеме.

Решено провести ПОЛНЫЙ ПЕРЕСМОТР ПРИЛОЖЕНИЯ 17 И ВЫПУСТИТЬ НОВУЮ РЕДАКЦИЮ ЭТОГО ДОКУМЕНТА, включив положения о международном сотрудничестве при обмене информацией в области оценки угрозы, положения, касающиеся проведения учений по отработке действий в целях обеспечения безопасности, контроля качества, контроля доступа, управления риском.

На заседании рассмотрен перечень из 11-ти стратегических задач в области АБ, который обновляется в ходе каждого очередного совещания группы и служит в качестве средства комплексного рассмотрения аспектов безопасности.

Совещание рассмотрело также перечень возможных концепций по ужесточению мер безопасности на земле и на борту самолета в качестве противодействия террористическим действиям применительно к гражданской авиации.

Многие из реально возможных мер, рассмотренных совещанием, прошли реальную проверку и были внедрены в российской гражданской авиации.

Итоги совещания Группы экспертов ИКАО показали, что специалисты по авиационной безопасности из западных стран наконец начали понимать цену и значимость российского опыта, накопленного в области организации и средств борьбы с терроризмом.

Вместе с тем, результаты совещания свидетельствуют о том большом внимании, которое зарубежные эксперты уделяют вопросам правового и финансового обеспечения в сфере авиационной безопасности. В этом отношении зарубежный опыт существенно выше. Так, основу предложений группы экспертов относительно повестки дня предстоящей международной конференции по авиационной безопасности, составили именно эти вопросы.

Серьезная, многоплановая работа проводилась в рамках Европейской конференции гражданской авиации. В дополнение к повышению бдительности всего персонала расширенные меры безопасности в государствах ЕКГА приняты в следующих областях:

а) ***безопасность воздушного судна***;

б) ***меры по контролю доступа***;

в) ***меры безопасности в отношении персонала и членов экипажей***;

г) ***безопасность пассажиров, ручной клади и багажа;***

д) ***общие меры*** (досмотр всех лиц, входящих в аэровокзал, запрещение парковки транспортных средств перед зданием вокзала, временное запрещение полетов авиации общего назначения, специальная защита зданий и объектов аэронавигационного обеспечения полетов).

Некоторые страны (например, Скандинавские страны) имели различный режим мер авиационной безопасности в отношении международных и внутренних рейсов. После 11 сентября принято решение о введении одинаковых мер как для международных, так и для внутренних рейсов. Многие страны подтвердили, что некоторые меры приобрели постоянный

статус, такие как распространение мер для международных рейсов на внутренние рейсы.

Обращает на себя внимание инициатива Европейского Союза в области авиационной безопасности в виде общих правил по авиационной безопасности, которые после их утверждения в декабре 2001 года будут применяться во всех странах ЕС. Указанные правила будут обязательными для 15 государств-членов ЕС. В этой связи возникает вопрос как эти правила будут соотноситься с правилами, изложенными в Док.30 ЕКГА, которые распространяются на 38 государств Европы, и со стандартами Приложения 17 ИКАО, членами которой являются 187 государств.

Для полноты информации о позициях различных международных органов и форумов следует кратко остановиться на деятельности Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА) – организации, которая объединяет 260 авиакомпаний мира. После известных событий ИАТА сформировала специальный орган – Глобальную группу действий по авиационной безопасности. В состав группы вошли представители ИАТА, региональных ассоциаций авиакомпаний, Международного совета аэропортов (МСА), Международной федерации ассоциаций линейных пилотов (ИФАЛПА). В качестве наблюдателей участвуют представители ИКАО, фирм «Боинг» и «Эрбас», а также ИНТЕРПОЛА.

Глобальная группа подготовила позицию отрасли по вопросам авиационной безопасности, которую представители ИАТА будут отстаивать на всех форумах по авиационной безопасности. Основные положения этой позиции заключаются в следующем:

- **прямую ответственность** за состояние авиационной безопасности и ее финансирование **несут правительства государств**, поскольку угроза безопасности авиакомпаний является демонстрацией угрозы против государства;

- поддерживать разработку и развитие эффективных мероприятий по безопасности, которые удовлетворяют или превосходят требования положений Приложения 17 ИКАО и Док.30 ЕКГА;

- поддерживать **ужесточенный контроль доступа** в ограниченные зоны аэропортов;

- выступать за дальнейшее **ужесточение проверки личных дел сотрудников**, имеющих право несопровождаемого доступа в зоны ограниченного доступа аэропортов;

- выступать за внедрение новых технологий – **биометрическая идентификация**;

- поддерживать разработку долгосрочных решений по досмотру и контролю пассажиров и их багажу с применением новейших технологий по обнаружению ВВ;

- поддерживать **ужесточение контроля безопасности грузов, курьерских отправлений, экспресс посылок и почты**;

- поддерживать идею **индивидуальной оценки пассажиров** с целью выявления пассажиров потенциального риска;

- относительно наличия персонала службы безопасности на борту ВС исходить из того, что **АНВ должны предотвращаться на земле**;

- в случае введения в государстве обязательного использования вооруженного персонала службы безопасности на борту ВС, то **государство должно нести ответственность за его подбор, подготовку и финансирование**;

- рекомендовать, чтобы **дверь пилотской кабины была постоянно закрыта** насколько это практически возможно;

- поддерживать исследования и работы по усовершенствованию конструкции двери кабины пилотов, способную защитить экипаж от нападения;

- рекомендовать **установку видеокамер** для контроля за поведением пассажиров из кабины экипажа;

- **возражать против вооружения экипажа и бортпроводников** огнестрельным оружием;

- поддерживать отработанное **использование агрессивного маневрирования** при полете, как последнее средство для предотвращения использования самолета в качестве оружия терроризма.

В России основной проблемой в обеспечении мер авиационной безопасности является КРАЙНЕ НИЗКАЯ ОСНАЩЕННОСТЬ АЭРОПОРТОВ ТЕХНИЧЕСКИМИ СРЕДСТВАМИ ДОСМОТРА (ТСД). До 70 % имеющихся в аэропортах ТСД (1985-1991гг выпуска) морально и физически устарели и не обеспечивают надежного выявления оружия, взрывчатых и других опасных веществ и предметов, запрещенных к перевозке в пассажирских ВС. Закупка ТСД идет с трудом. Департаментом прорабатывается применение системы финансового лизинга, получения на возвратной основе ссуды для закупки ТСД.

Другой проблемой в России является СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСПЕКЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЛАСТИ АБ, КОТОРАЯ СОЗДАЕТСЯ С БОЛЬШИМИ ТРУДНОСТЯМИ. Имеющаяся численность госинспекторов АБ в центральном аппарате ГСГА 14 инспекторов - сотрудни-

ков Департамента авиационной безопасности и специального обеспечения полетов (ДАБиСОП) и в Межрегиональных Территориальных Управлениях воздушного транспорта Минтранса России (МТУ) по 1-2 инспектора (заместитель руководителя МТУ и начальник отдела АБ) явно недостаточна для выполнения данной государственной задачи.

Первостепенным, компонентом развития и совершенствования обеспечения защиты деятельности объектов транспорта от актов незаконного вмешательства был и остается человеческий фактор, применение знаний которого в основном и определяет уровень готовности служб авиационной безопасности к противодействию АНВ.

Профессиональная подготовка и повышение квалификации руководящего состава и персонала, обеспечивающих авиационную безопасность в аэропортах, авиакомпаниях и предприятиях гражданской авиации России и стран СНГ является важным звеном в цепи мер по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. В соответствии с положениями Воздушного Кодекса Р.Ф. весь авиационный персонал подлежит аттестации и сертификации.

В различных регионах России образованы и функционируют 14 учебных центров подготовки и повышения квалификации специалистов в области авиационной безопасности.

Значительный прогресс в решении задач защиты объектов ГА от посягательств международного терроризма достигнут Международной Организацией Гражданской авиации (ИКАО). Результаты обобщения международного опыта в решении этих проблем, информация о разработанных и внедренных на основе этого международных стандартов и рекомендаций, на регулярной основе доводятся до сведения специалистов по авиационной безопасности на международных курсах, проводимых под эгидой ИКАО в ряде специализированных учебных центров по авиационной безопасности, расположенных в различных регионах мира. В настоящее время образовано 10 таких центров. На европейском континенте образованы три учебных центра ИКАО, один из которых - Европейский учебный центр ИКАО по авиационной безопасности, образован в Государственном Центре «Авиационная безопасность» в декабре 1996 г. решением ФСВТ России и ИКАО и функционирует с июня 1998 года.

В центре созданы все условия для того, чтобы слушатели получили всестороннюю подготовку по основным направлениям авиационной безопасности. Учебные аудитории и лаборатории оснащены новейшими специальными средствами обнаружения оружия, взрывных устройств и взрывчатых веществ отечественного и зарубежного производства, и оборудованы

необходимыми компьютерными презентационными и тренажерными системами.

При проведении занятий в центре задействован высококвалифицированный профессорско-преподавательский состав, сертифицированный ИКАО, из числа опытных специалистов ГЦ АБ, ГС ГА Минтранса России, ФСБ России, ГТК России и ФПС России.

По состоянию на 01.12.2001г. в центре проведено 17 курсов по программам ИКАО, в том числе:

Aviation Security Management - 6
(Управление авиационной безопасностью).

Crisis Management - 6
(Подготовка руководящего состава аэропортов, авиакомпаний и других ведомств по действиям в кризисных ситуациях, связанных с актами незаконного вмешательства)

Air Cargo Security - 3
(Обеспечение авиационной безопасности при перевозке грузов и почты воздушным транспортом).

Aviation Security Instructors - 2
(Подготовка инструкторов (преподавателей) по авиационной безопасности).

В центре прошли обучение и получили сертификаты ИКАО более 250 специалистов из числа руководящего состава авиационных администраций, аэропортов и авиакомпаний Азербайджана, Армении, Болгарии, Беларуси, Грузии, Казахстана, Киргизии, Литвы, Молдовы, России, Таджикистана, Узбекистана и Украины. Каждый слушатель в процессе обучения ежедневно тестируется, в целях проверки его знаний по всем модулям курса и получает в личное пользование большой объем раздаточного материала, который используется ими в практической работе на местах.

Кроме международных курсов ИКАО в нашем центре за указанный период было проведено 30 национальных курсов по подготовке и повышению квалификации персонала, обеспечивающего авиационную безопасность в Международном аэропорту Шереметьево. Подготовлено более 500 специалистов.

В связи с дополнительными мерами по повышению авиационной безопасности в предприятиях ГА в 2002 г. нами планируется расширение тематики учебных курсов по программам ИКАО. Наряду с курсами, проводимыми в нашем Центре в 1999- 2001г.г., по согласованию с ИКАО, начиная с 2002 года, будут проводиться курсы по мерам авиационной безопасности в авиакомпаниях, в том числе сотрудников загранпредставительств, и

курсы для инспекторов ГА по аудиторской проверке мер авиационной безопасности в международных аэропортах ГА.

Проблема обеспечения авиационной безопасности воздушного транспорта России отражены во вступивших в 2001году в действие документах: «Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010г» и «Федеральная целевая программа развития гражданской авиационной техники России на 2001-2015 гг.».

Оба этих документа являются ключевыми для решения проблем развития национальной отрасли.

Однако в свете последних событий требуется формирование качественно нового подхода к решению национальных проблем авиационной безопасности и, прежде всего, в отношении правовых и финансовых аспектов такого подхода.

В области правовых аспектов имеется настоятельная необходимость в укреплении национальной юридической базы деятельности по защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Стандарты Приложения 17 ИКАО обязывают каждое государство-член ИКАО принять национальную программу безопасности гражданской авиации. Целью такой программы является защита деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства посредством применения правил. практики и процедур, учитывающих аспекты безопасности, регулярности и эффективности полетов.

На деле это означает принятие соответствующего законодательного акта (Федерального Закона по авиационной безопасности), регулирующего функции и ответственность всех компетентных государственных органов, чья деятельность связана с обеспечением авиационной безопасности. Такого акта мы до настоящего времени не имели и обходились регулирующей документацией отраслевого характера. Тем не менее, после событий 11 сентября настало время, когда принятие российского закона об авиационной безопасности стало задачей первоочередной важности.

Успешное решение задач, связанных с упомянутыми правовыми аспектами деятельности в сфере авиационной безопасности, может быть достигнуто только в комплексе с решением задач *в области финансовых аспектов* такой деятельности. Очевидно, что для реализации Федерального Закона об авиационной безопасности потребуются дополнительные финансовые средства на укрепление кадрового состава, его обучения, технической оснащенности, на обеспечение оперативности действий и учреждение фондов развития.

В настоящее время рассчитывать на существенное увеличение бюджетных ассигнований не приходится. В текущих условиях реальным источ-

ником потребных финансовых ресурсов остаются внебюджетные поступления. Речь идет о поступлениях от сборов с пользователей.

После событий 11 сентября проблема обеспечения авиационной безопасности, ранее традиционно отождествляемая с комплексом мер, проводимых в аэропортах и аэровокзалах, рассматривается на новом качественном уровне - в неразрывной связи с проблемой обеспечения безопасности полетов, начиная с этапа проектирования воздушного судна. При этом настоятельная потребность в регулировании авиационной безопасности наряду с деятельностью аэропортов проявляется в равной степени в отношении деятельности авиакомпаний и служб ОВД.

Исходя из этого, реальным источником финансовых ресурсов являются сборы за авиационную безопасность. Такие сборы должны быть составляющей частью аэропортовых сборов, сборов за аэронавигационное обслуживание и сборов, взимаемых при продаже авиаперевозок и включаемых в стоимость авиабилета или грузовой авианакладной.

Решение изложенной комплексной финансово-правовой проблемы открывает возможности удовлетворения требованиям обеспечения авиационной безопасности в новых условиях.

Звонков Е.И.
Заместитель Генерального директора
Ассоциации "Аэропорт"

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В АВИАПРЕДПРИЯТИЯХ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ РОССИИ

В Советском Союзе авиационная безопасность как проблема, требующая решения на государственном уровне, обострилась в начале 70-х годов. После угона террористами Бразинскасами самолета в Турцию и убийства стюардессы, проблема авиационной безопасности приобрела политическую окраску и в своем организационном и техническом решении поднялась до самого высокого уровня. Был организован досмотр пассажиров силами работников службы организации перевозок, но, к сожалению, багаж и

грузы вообще не досматривались. Эти нововведения были, как теперь видно, полумерами и не могли обеспечивать авиационную безопасность на необходимом уровне. Отмечалось и отсутствие в аэропортах современных специальных технических средств.

В Воздушном кодексе СССР эти проблемы обозначались весьма скупо. Главный недостаток в организации авиационной безопасности состоял в том, что в стране не было ведомства, которое бы отвечало за этот очень непростой участок деятельности. Но именно в 70-е и 80-е годы с попытками захвата и угоном воздушных судов мы сталкивались ежегодно. Такие случаи отмечались и в 90-е годы.

Учитывая значительный экономический, социальный и политический ущерб, наносимый воздушным терроризмом, была введена в действие Федеральная система защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. Потом было принято постановление правительства № 897 от 30 июля 1994 года. Этот день можно считать днем рождения Службы авиационной безопасности (САБ). В постановлении были прописаны основополагающие моменты в данной сфере деятельности. В нем впервые было сказано, что в аэропортах создаются службы авиационной безопасности. Этот документ имел приложения, содержащие нормы, правила и процедуры обеспечения авиационной безопасности, которые впоследствии явились основой для разработки сертификационных требований к аэропортам и авиакомпаниям. Службы авиационной безопасности аэропортов на договорной основе стали обеспечивать своими услугами и авиакомпании.

Постановление правительства обязало каждый аэропорт и авиакомпанию разработать программу обеспечения авиационной безопасности, а САБ авиакомпании выполнять функции, которые не берет на себя аэропорт.

Основной элемент системы авиационной безопасности – аэропорт. Он берет на себя львиную долю и работы, и ответственности за соблюдение мер авиационной безопасности.

Однако, к сожалению, для исполнения данного постановления правительства выделение денежных средств не предусматривалось. Все расходы пришлось взять на себя аэропортам и авиакомпаниям.

В Главе XII «Авиационная безопасность», Статьи 83.84.85 Воздушного кодекса России имеется определение, что «авиационная безопасность – это состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность авиации». Кодекс также закрепил в статье 83 обеспечение авиационной безопасности за службами авиационной безопасности. Требования

авиационной безопасности в аэропортах и авиакомпаниях и порядок их выполнения установлен федеральными авиационными правилами.

САБ должны помимо предполетного досмотра и всего, что с ним связано, обеспечить:

- осуществление пропускного и внутриобъектового режима в аэропорту;
- охрану контролируемой территории аэропорта, включая охрану воздушных судов на стоянках и объектов жизнеобеспечения аэропортов;
- досмотр членов экипажей воздушных судов;
- досмотр багажа;
- досмотр грузов и почты;
- досмотр воздушного судна и его бортовых запасов;
- поддержание готовности сил и средств аэропорта к действиям по пресечению актов незаконного вмешательства;
- координацию деятельности служб авиационной безопасности эксплуатантов в зоне аэропорта.

На общероссийском уровне эти функции координирует Департамент авиационной безопасности Государственной службы гражданской авиации и его представительства в территориальных управлениях. В настоящее время решается вопрос создания полномочных инспекций. Также создан Центр сертификации, который проводит сертификацию аэропортов и авиакомпаний. Сертификации подлежит и персонал САБ (он должен окончить соответствующие курсы, получить сертификат, допуск, регулярно проходить переподготовку). Все эти мероприятия выполняются в авиапредприятиях.

Необходимо отметить, что вышеприведенные законодательно-нормативные акты закрепили обеспечение авиационной безопасности за созданными службами авиационной безопасности аэропортов. В связи с этим хотелось бы обратить внимание уважаемых руководителей линейных отделов милиции (ЛОМ) МВД на неправильное толкование некоторых положений действующих законодательных актов и на неправомерное дублирование деятельности САБ. В некоторых аэропортах отмечаются случаи контактов сотрудников ЛОМ с пассажирами, багажом, грузом в так называемых «стерильных зонах» (зонах после проведенного досмотра), что противоречит федеральным авиационным правилам, т.к. эти сотрудники не проходили специального обучения, не имеют сертификатов на такую деятельность и т.п. Следует окончательно закрепить обеспечение авиационной безопасно-

сти за САБ и впредь ограничить вмешательство других операторов в их деятельность.

Вместе с тем, роль линейных отделов милиции МВД в обеспечении авиационной безопасности, безусловно, важна и необходима, но в других аспектах, на которых я остановлюсь ниже.

Если говорить об авиационной безопасности как системе определенных мер, то можно выделить три основные части этой системы.

Первая из них – это превентивные меры безопасности, а именно то, чем занимается служба авиационной безопасности аэропортов: наблюдение, досмотр, пропускной режим, патрулирование, охрана и т.д.

Вторая – относится к информационному обеспечению авиационной безопасности. У нас есть ведомства, которые, как говорят юристы, являются субъектами оперативно-розыскной деятельности. Это ФСБ, МВД, Служба внешней разведки. Оперативно-розыскная деятельность – специфический род деятельности с использованием агентуры, специальной техники и т.п. В этой связи необходимо получать для САБ упреждающую информацию о террористических группах, отдельных террористах, об их возможных замыслах. Иногда такая информация к нам не поступает, и это вредит общему делу.

За последние годы зарегистрирован резкий рост случаев несанкционированного проникновения посторонних лиц в воздушные суда и на объекты гражданской авиации. Это происходит по причине ненадлежащего состояния ограждений, отсутствия систем охранной сигнализации, освещения, связи, а также транспортных средств для групп патрулирования, надлежащей досмотровой техники. Однако такая ситуация совершенно не означает, что авиапредприятия не хотят обеспечить свои подразделения соответствующей современной техникой. Дело в том, что такие работы связаны с большими материальными и финансовыми затратами, а авиационные предприятия не располагают свободными ресурсами для оснащения своих подразделений таким оборудованием.

Следует также учитывать, что наряду с совершенствованием законодательства, методов борьбы с терроризмом и оснащенности служб, приобретают опыт и сами преступники. Видимо, время безраздельного царствования на этом небосклоне авиационных одиночек-террористов подходит к концу или вообще минуло. Наступил период, когда преступные акции против гражданской авиации совершаются группами хорошо вооруженных и подготовленных террористов. И события 11 сентября 2001 года в США являются ярким подтверждением этому выводу.

Третья часть системы – это ответные меры, если террористический акт все-таки произошел. Тут, конечно, главное действующее лицо – ФСБ.

Но и служба САБ, как и многие другие родственные службы, не остаются в стороне. Эта часть системы действует: ежегодно проходит около трехсот учебных мероприятий САБ с участием ФСБ, МВД, войсковых частей и пограничников.

Отдельно хотел бы остановиться на серьезных инвестициях, которые крайне необходимы авиапредприятиям для решения задач авиационной безопасности.

Прежде всего – это техническое оснащение. Рентгено-телевизионные интроскопы, металлоискатели и другая специальная техника, которая в настоящее время морально и физически устарела и практически выработала свой ресурс. Изготовителями вышеуказанной техники являются такие всемирно известные фирмы как «Хайманн» (Германия), «Рапискан» (Великобритания), «Астрофизика» (США). То есть, российские аэропорты полностью зависимы от зарубежных поставок оборудования, и для его приобретения нужны значительные денежные средства. В принципе, деньги должен искать аэропорт. Главный источник получения средств, которым располагает аэропорт, это аэропортовые сборы. Именно из этого источника в свое время были взяты средства для создания в аэропортах служб авиационной безопасности. Но для приобретения новой техники и выполнения все возрастающих требований к авиационной безопасности нужно значительно увеличить размер аэропортовых сборов с авиакомпаний. В конечном итоге все это отразится на тарифах авиаперевозок, т.е. на пассажирах, грузовой клиентуре и т.д. Но эти тарифы и так уже высоки, и их дальнейшее повышение просто приведет к спаду пассажирских и грузовых перевозок. Иными словами, получается замкнутый круг.

Поэтому нужна хорошо продуманная государственная система мер поддержки гражданской авиации, какая существует в настоящее время во многих странах мира.

После террористических актов 11 сентября 2001 года США в короткие сроки приняли на государственном уровне закон «Об авиационной и транспортной безопасности». Этот закон значительно расширяет полномочия и укрепляет САБ, а также предусматривает государственные инвестиции в размере от 2,5 до 3,5 млрд. долларов США.

Ассоциация "Аэропорт" ГА, насчитывающая в своем составе более двухсот членов (в основном, это аэропорты России) также озабочена состоянием дел в области авиационной безопасности. В Ассоциации на постоянной основе работает Комитет по АБ, который оказывает содействие аэропортам в решении общих вопросов, относящихся к АБ. В состав Комитета вошли ведущие специалисты в области АБ, которые непосредственно занимаются этими вопросами в аэропортах. Подобный комитет также создан и

работает в Ассоциации эксплуатантов воздушных судов (авиакомпаний). На одном из своих заседаний Комитет по АБ Ассоциации "Аэропорт" ГА принял решение о создании Общественного фонда содействия международному сотрудничеству служб АБ. Это решение поддержано аэропортами России и стран СНГ, одобрено Правлением ассоциации и в настоящее время проходит регистрацию.

Комитет по АБ Ассоциации "Аэропорт" ГА на своем заседании рассмотрел опыт создания самостоятельных предприятий по АБ типа «Аэромаш» (аэропорт Шереметьево) и East Line (аэропорт Домодедово), одобрил этот опыт и рекомендовал его другим предприятиям по мере их готовности и с учетом местных условий. В этих предприятиях финансы, получаемые от аэропортовых сборов за услуги по авиационной безопасности, концентрированно и целенаправленно расходуются на авиационную безопасность.

На совместном заседании комитетов по АБ в декабре 2001 года было принято решение поддержать инициативу ГС ГА МТ РФ о целесообразности подготовки и принятия в РФ Закона об авиационной безопасности, - этот вопрос более чем назрел. В свою очередь, ассоциации «Аэропорт» и эксплуатантов воздушных судов (авиакомпаний) окажут всяческое содействие в его разработке.

Принятие Закона позволило бы четко зафиксировать основы взаимодействия САБ с МВД, ФСБ, войсковыми частями и пограничниками в области АБ. На сегодняшний день ряд формулировок законодательных актов несколько размыт и допускает их различное толкование. Хотелось бы, чтобы Закон предусмотрел со стороны государства и финансовую поддержку авиапредприятий в сфере АБ, как это сделано во многих странах мира.

Волынский В.Ю.
директор Центра подготовки
по авиационной безопасности
«АБИНТЕХ» ГСГА РФ

ТРЕНАЖЁР ДЛЯ ПОДГОТОВКИ ОПЕРАТОРОВ ИНТРОСКОПОВ

В области авиационной безопасности в настоящее время большое внимание уделяется подготовке персонала. Подготовка персонала служб авиационной безопасности (САБ) осуществляется по следующим направлениям.

1. Подготовка руководящего состава

Для этой категории основное внимание уделяется изучению новых нормативных документов и практических вопросов по организации, функционированию и техническому оснащению САБ.

2. Подготовка персонала, осуществляющего досмотр воздушных судов (ВС)

Для этой категории основной упор делается на методику поиска опасных предметов, в первую очередь, закладок взрывных устройств на различных типах воздушных судов.

3. Подготовка персонала охраны

Подготовка этой категории мало отличается от подготовки специалистов охранных подразделений в других ведомствах.

4. Подготовка специалистов по досмотру пассажиров, их ручной клади и багажа

В этом направлении в Гражданской авиации (ГА) накоплен опыт, которого нет ни в одном другом ведомстве, за исключением, пожалуй, Таможни.

Все здесь присутствующие летали самолётами ГА и неоднократно подвергались досмотру в аэропортах, так что хорошо представляют себе эту процедуру. Досмотр пассажира осуществляется с помощью стационарного (арочного) металлоискателя (МИС), а также ручного металлоискателя; досмотр ручной клади и багажа – с помощью рентгено-телевизионного интроскопа. Следует заметить, что работа на рентгено-телевизионном интроскопе требует специальных знаний и навыков. Поэтому, если поставить за интроскоп не подготовленного человека, то эффективность его работы будет равняться нулю. Поэтому, вопрос подготовки этой категории персонала стоит особенно остро. Подготовка операторов определена нормативными документами ФСВТ по следующей схеме: начальная подготовка в службе АБ аэропорта – специальная профессиональная подготовка в авиационном учебном центре – стажировка на рабочем месте – РАБОТА – периодическая аттестация на служебное соответствие - РАБОТА – периодическое повышение квалификации в АУЦ.

На первом этапе (начальная подготовка) особых проблем нет: изучаются нормативные документы, технология работы САБ авиапредприятия, должностные инструкции, техника безопасности и т.д.

На втором и последующих этапах возникают проблемы. Эти проблемы связаны с тем, что работа оператора РТИ заключается не в цитировании изученных нормативно-правовых документов и инструкций, а в совершенно конкретном распознавании опасных предметов на экране интроскопа. А как научить оператора распознавать опасные предметы, большинство из которых он (она) в глаза не видели? Как проверить у оператора навыки по распознаванию опасных предметов на экзамене или на аттестации?

В нашем учебном центре эта проблема до недавнего времени решалась следующим образом. Вначале был сделан акцент на практический показ имитаций оружия, взрывных устройств, боеприпасов и прочих опасных предметов. Это дало положительный результат, но этого оказалось мало, поскольку слушатели запоминали внешний вид опасных предметов, но не понимали, как они будут выглядеть в рентгеновских лучах на экране интроскопа. Тогда мы стали показывать при обучении, как будут выглядеть опасные предметы на экране РТИ. Одновременно в экзаменационные билеты был введен вопрос по распознаванию теневых изображений по фотографии. Это дало положительный результат. Впоследствии фирма Heinmann предоставила нам свой компьютерный тренажер OTS-2A, что позволило вывести обучение на качественно новый уровень. Тренажер можно использовать как для индивидуальной (у каждого слушателя свой компьютер и монитор), так и для групповой учебы (у каждого слушателя только монитор или общий экран на всех). В заграничных учебных центрах подготовка операторов РТИ ведется, главным образом, на компьютерных тренажерах (например, в Бориспольском центре на Украине). Наиболее широко распространены тренажеры “TNT” и “Safe passage”.

Наш учебный центр всегда стремился проводить политику повышения качества обучения при относительно невысокой его стоимости. Для того, чтобы соответствовать Российским и мировым стандартам подготовки операторов РТИ мы приняли решение самостоятельно разработать компьютерный тренажер по досмотру. И вот свершилось! Первый российский компьютерный тренажер по досмотру готов. Он состоит из двух частей: программы «Студент 1.0» и базы изображений. Система проста и функциональна. В большинстве иностранных тренажеров используются так называемые рабочие станции, которые представляют собой клавиатуру РТИ с некоторыми внесенными изменениями. Наличие рабочих станций существенно удорожает систему. Мы решили обойтись без них. Намного целесообразнее для управления использовать стандартную дешевую клавиатуру и мышь или даже джойстик. Клавиатура РТИ при этом выносится на панель управления на экран монитора. Имеется три режима работы:

«Визуальный», «Учебный» и «Тест». Впрочем, рассмотрим все это на примере.

ПАНЕЛЬ ЗАДАЧ

Сразу после загрузки программы и исчезновения рекламной картинки появляется панель задач. На ней обозначены все режимы, в которых работает программа.

ОБРАБОТКА ИЗОБРАЖЕНИЙ

В этом режиме производится формирование папок с изображениями для их последующего использования. Процесс достаточно трудоемкий и требует от инструктора хорошего знания предмета и навыков по распознаванию теневых рентгеновских изображений. Каких либо навыков программирования не требуется - всё на уровне посредственного пользователя персонального компьютера. В комплекте пользователя поставляются уже готовые изображения, так что для большинства пользователей будет проще докупить обновление у производителя, чем заниматься самим записью и обработкой изображений. Но возможность такая предусмотрена. Стандарты изображений – BMP и JPEG.

СОЗДАНИЕ УРОКА

Этот режим предназначен для создания уроков из заранее подготовленных папок с изображениями. Задается название и номер урока, а также последовательность вывода папок. Процедура весьма несложная, может производиться пользователем самостоятельно. Правда, отбор картинок для тестового режима надо делать аккуратно, чтобы не спровоцировать ошибки слушателей на плохо читаемых изображениях. В комплект поставки будут включены готовые уроки.

ВИЗУАЛЬНЫЙ РЕЖИМ

Этот режим предназначен для вывода изображений на экран при проведении групповых или индивидуальных занятий. На панели управления имитирована клавиатура РТИ, нажатие на клавиши производится с помощью мыши. Сначала необходимо выбрать урок, нажать кнопку старт, далее можно пользоваться клавиатурой РТИ: клавиши “GO” и “REV”, увеличение, специальные функции. Отдельно выведена клавиша «ПОКАЗАТЬ ПРЕДМЕТЫ» при нажатии на которую производится оконтуривание имеющихся на изображении опасных предметов.

УЧЕБНЫЙ РЕЖИМ

Этот режим также предназначен для вывода изображений на экран при проведении групповых или индивидуальных занятий. Вывод изображения и управление такое же, как и в учебном режиме. Отличие в том, что при каждой попытке отметить опасный предмет с помощью курсора на изображении загорается сигнал: зеленый – если попали в опасный предмет, жел-

тый - если промахнулись. При нажатии клавиши «ПОКАЗАТЬ ПРЕДМЕТЫ» компьютер сообщает результат: зеленый – отмечены все опасные предметы, красный – пропущен хотя бы один опасный предмет, желтый – сделаны лишние попытки.

ТЕСТОВЫЙ РЕЖИМ

Этот режим предназначен для индивидуального тестирования слушателей при сдаче экзамена. Перед началом экзамена инструктор, используя личный код, входит в режим «УСТАНОВКИ ТЕСТА» и задает проходной балл, количество баллов вычитаемых за пропущенный опасный предмет и за лишнюю попытку, а также количество времени, отведенное на тест. Преподаватель выбирает тест, набирает фамилию и инициалы слушателя, которые будут внесены в протокол. Далее слушатель отмечает с помощью курсора опасные предметы на изображениях теста. По результату теста выставляется отметка и создается протокол. Протокол (экзаменационная ведомость) сохраняется в памяти компьютера и впоследствии может быть распечатан на принтере.

Требования к компьютеру: Частота > 300 МГц, HDD > 4 Gb, CD-ROM > 40x (если база данных будет запускаться с компакт диска), память – 64, аудио и видео карты, Windows NT или 2000.

Серебренников А.Н.
Заместитель начальника
Свердловской железной
дороги по безопасности
и режиму

ПОДГОТОВКА РАБОТНИКОВ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ПАССАЖИРОВ И ОБЪЕКТОВ ОТ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКТОВ

Уважаемые коллеги!

Все мы прекрасно помним сентябрьские взрывы жилых домов 1999 года, потрясшие всю Россию, и ту обстановку, которая складывалась на Се-

верном Кавказе. Реакцией на эти события стало ужесточение ведомственной политики Министерства путей сообщения России в вопросах противодействия и профилактики террористической деятельности на предприятиях и в подразделениях железнодорожного транспорта.

Те нормативные документы Правительства и МПС России, которые поступили на Свердловскую железную дорогу в этот период, поставили перед нами ряд задач, от решения которых напрямую зависел уровень защиты дорожных объектов, а самое главное – жизнь и безопасность людей.

Руководство Свердловской дороги, рассмотрев положение дел по вопросу предупреждения и профилактики террористической деятельности на предприятиях и подразделениях, приняло решение о создании в институте дополнительного профессионального образования при Уральском Государственном Университете Путей сообщения недельного курса обучения по теме: «Организация антитеррористической деятельности на объектах железнодорожного транспорта», и первая группа прошла обучение в декабре 1999 года. Такое решение было принято на основании твердого убеждения в том, что защита и безопасность людей и объектов напрямую зависят от уровня специальных знаний и умений работников дороги, их бдительности и готовности к действиям в угрожающих безопасности ситуациях.

Исходя из этого убеждения, на Свердловской железной дороге 2 гола назад началась работа по формированию системы теоретического и практического обучения работников.

Программа условно разделена на 2 части:

- для руководителей и специалистов – с уклоном в методику управления процессом;

- для работников массовых профессий – с уклоном в повышение организованности и бдительности, активного содействия правоохранительным органам, готовности персонала объектов к практическим действиям при возникновении угрожающей безопасности ситуации.

Учитывая, что общественная безопасность в значительной степени зависит от поведения людей, соблюдения ими определенных правил и норм, у этих двух частей программы общая направленность:

- учить работников дороги не только знать внутренние и внешние правила безопасности и режима, но, прежде всего, соблюдать их в повседневной работе.

По мере накопления опыта, и по результатам изменений в текущей ситуации, а главное с учетом анализа практической деятельности на местах, содержание частей программы постоянно корректируется.

Например, на данный момент мы провели условную грань и разделили понятия «угрожающая безопасности ситуация» и «чрезвычайная ситуация». В результате этого четко определились роль, место и круг обязанностей каждой категории работников.

Хотелось бы особо подчеркнуть, что чрезвычайные ситуации и ликвидация их последствий - это область действия других специальных программ обучения, так как возникновение «чрезвычайной ситуации», связанной с умышленными действиями преступных элементов - это свершившийся факт, а нас, прежде всего, интересует вопрос профилактики и предупреждения «угрожающих безопасности ситуаций».

Термин **«угрожающая безопасности ситуация»** вводится нами на основании практического опыта, наработанного за последние 2 года и имеет следующее значение:

- Это обстановка, сложившаяся на конкретном объекте (месте) в результате преднамеренных действий преступных элементов и являющаяся благоприятной для ее перерастания в опасную, экстремальную или чрезвычайную ситуацию.

«Угрожающая безопасности ситуация» содержит в себе 2 вида угроз безопасности людей и объектов с учетом специфики железнодорожного транспорта. Это:

1. **Явные угрозы**: - к ним относятся конкретные действия преступных элементов по созданию условий, угрожающих нормальному функционированию объектов железнодорожного транспорта, и которые могут быть своевременно выявлены и предотвращены работниками транспорта при непосредственном участии правоохранительных органов.

- угроза проникновения – минирования – взрыва;
- угроза наложения – повреждения верхнего строения пути – авария или крушение поезда;
- угроза проникновения – нападения – захвата заложников;
- угроза проникновения – захвата важных объектов;
- угроза проникновения – поджога;
- угроза проникновения – бактериального или других видов заражений;
- угроза проникновения – хищения в крупных размерах – повреждения приборов, устройств механизмов и оборудования объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения, в т.ч. ведущая к крушению (аварии);

- угроза незаконного провоза – проноса ВВ, ОВ, РВ, взрывных устройств, оружия и боеприпасов (наркотиков, учитывая масштабность их распространения в стране);

- угроза нападения – убийства первых руководителей (если они начнут принимать крупные практические меры по ликвидации угроз, особенно связанных с оружием, наркотиками и т.п. и, тем самым, вмешиваются в сферу интересов всех видов организованного криминала, который давно использует железные дороги в своих целях).

2. **Скрытые угрозы:** - это скрытые действия преступных элементов или вражеской агентуры по изучению обстановки на объекте террористического воздействия, выявление которых возможно в ходе оперативной деятельности правоохранительных органов.

- сбор конфиденциальной информации об уязвимых местах в системе защиты людей, важнейших объектов и перевозимых опасных грузов;

- информационная, идеологическая, психологическая подрывная работа;

- поиск и вербовка сообщников и исполнителей среди персонала важнейших объектов, прежде всего склонных к употреблению наркотиков, злоупотребляющих алкоголем и с низкой заработной платой.

По формам мы разделили обучение на 2 направления:

1-е направление – для руководителей и отдельных категорий специалистов:

- подготовка осуществляется на базе института профессионального дополнительного образования при Уральском Государственном Университете Путей Сообщения, а также самостоятельно на основе регулярного изучения аналитических, методических и информационных документов, распространяемых антитеррористической комиссией управления дороги, других источников получения информации;

- при проведении занятий, участии в тренировках и, периодически, в учениях силовых структур по антитеррористической тематике.

2-е направление – для специалистов, служащих и отдельных категорий рабочих:

- в процессе технической учебы;

- при инструктажах;

- на курсах повышения квалификации в технических учебных заведениях с отрывом от производства;

- при проведении учебно-тренировочных занятий на предприятиях.

Вместе с тем, считаю необходимым обратить Ваше внимание на то, что по многочисленным объективным и субъективным причинам в настоящее время вся система обучения находится лишь в стадии становления и организации.

Причины этого обусловлены следующими факторами:

- разный уровень личной ответственности руководителей и специалистов, то есть, не полное понимание того, что снижение степени угроз – это область работы не только силовых структур;

- разный уровень специальной подготовки руководителей, специалистов, служащих и рабочих;

- а также почти полное отсутствие нормативной и учебной базы для отработки вопросов профилактики явных угроз, с учетом специфики железной дороги.

После проведения в 2001 году комиссионного обследования объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения, установлено, что до 90% вышеперечисленных категорий объектов входят в число ведущих служб, обеспечивающих безопасность движения пассажирских и грузовых поездов. К ним относятся службы:

- пассажирская;
- пути;
- перевозок;
- сигнализации-централизации и автоблокировки;
- электрификации и электроснабжения;
- локомотивная;
- вагонная;
- грузовой и коммерческой работы;
- гражданских сооружений.

Исходя из вышеизложенного был сделан вывод о необходимости первоочередного обучения представителей, именно этих предприятий и подразделений, а направленность специальной учебной программы определить следующим образом:

а) для руководителей и специалистов аппаратов управления всех уровней: На базе института профессионального дополнительного образования при Уральском Государственном Университете Путей сообщения.

Главная особенность программы – ее направленность на конкретные практические задачи с учетом специфики железнодорожного транспорта и категории обучаемых.

Для этого к проведению занятий привлекаются только специалисты:

- имеющие практический опыт организации и управления защитой людей и объектов от преступных посягательств, в т.ч. террористического характера, с учетом особенностей железнодорожного транспорта;

- знающих тактику практических действий всех категорий правонарушителей (внутренних и внешних) и методику совершения ими преступлений террористического характера по видам явных угроз;

- способных проводить занятия с учетом категорий обучаемых – так как – это не рядовые работники, а руководители и специалисты, и они должны организовать и осуществлять управление защитой людей и важных объектов.

Опыт подготовки показывает, что содержание занятий для этих категорий работников должно носить не только информационное получение суммы общих знаний о терроризме. которые не применишь на всем предприятии или объекте, но, прежде всего с уклоном в методику организации обучения подчиненных, в условиях особенностей трудовой деятельности каждой группы работников.

Поэтому состав обучаемых групп, как правило, формируется из однотипных подразделений.

Программа учитывает решение таких задач, как:

- раскрытие общих основ организации и управления защитой людей и важнейших объектов;

- состояние оперативной обстановки в районе расположения важнейших объектов, в т.ч. на объектах с массовым расположением людей, прежде всего крупных вокзалах и в пассажирских поездах;

- вопросы организации содействия правоохранительным органам и другим структурам, непосредственно осуществляющим борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции;

- требования к организации технического, инженерного и информационного обеспечения защиты объектов;

- вопросы повышения профессионализма и результативности сторожевой, ведомственной охраны и привлекаемых по договорам частных охранных предприятий;

- действия работников в различных видах угрожающих безопасности ситуациях;

- выполнение персоналом режимных правил, обеспечивающих закрытость важнейших объектов;

- вопросы комплексной профилактики по снижению количества явных угроз в отношении железнодорожного пути (например, разоборудование пути, наложений посторонних предметов на рельсы) с целью предупреждения аварий и крушений;

- безопасности перевозок пассажиров и опасных грузов с учетом комплексного подхода к их защите от умышленных действий и ряд других направлений.

б) для работников массовых профессий, направленность обучения следующая:

- изучение нормативных документов, ориентировок, информационных бюллетеней с положительными и отрицательными примерами действий работников железнодорожного транспорта в «угрожающих безопасности ситуациях»;

- анализ и доведение информации о состоянии криминогенной и оперативной обстановки в месте расположения предприятия, подразделения, в частности касающейся данной категории работников, сотрудниками транспортной милиции, прокуратуры, ФСБ.

Но по своему содержанию эта часть программы имеет, прежде всего, практическую направленность – то есть, отработка действий при обнаружении подозрительного предмета или взрывного устройства, при получении информации об угрозе взрыва и так далее. Имеет в основном форму объектовой тренировки с периодичностью, как правило, 1 раз в квартал, под руководством сотрудников транспортной милиции и по единым графикам тренировок, прежде всего в местах массового нахождения людей и опасных грузов.

Опыт их проведения показывает, что среди всех видов явных угроз террористического характера практически можно отработать только угрозы, связанные с минированием в местах массового нахождения людей и опасных грузов, а также вопрос прохождения оперативной информации о явной угрозе по линии дежурно-диспетчерского аппарата.

Для примера приведу два реальных случая, когда грамотные и четкие действия работников дороги при обнаружении и после позволили избежать тяжелых последствий:

- 1 марта 2001 года в 3-м вагоне пассажирского поезда № 689, сообщение «Соликамск-Пермь», проводник Нахратов обнаружил боевую гранату РГД-5;

- 7 октября 2001 года в котельной НГЧ-11 на ст. Сидельниково, в угле, кочегар Чумтовов обнаружил тротиловую шашку.

Другие виды «угрожающих безопасности ситуаций» можно отрабатывать только в ходе теоретических занятий, игровым методом с выдачей обучаемым заранее разработанных ситуационных задач, но с учетом профессиональной специфики того или иного предприятия.

По проведению учения: - как высшей формы практической подготовки к действиям в «угрожающих безопасности ситуациях», хотелось бы сказать, что эта форма обучения подходит для силовых структур, а роль работников железной дороги – создать им условия для качественного их проведения и обеспечить участие в нем ряда причастных должностных лиц.

В прошедшем году правоохранительными органами организованы и проведены 2 учения по плану операции «Сигнал», где были задействованы, в пределах своей компетенции, и некоторые дорожные структуры. Данные учения показали, что железнодорожники, в принципе, готовы к взаимодействию с правоохранительными органами и уровень этой готовности достаточно высок.

По формированию учебной базы – необходимо признать, что это один из самых проблемных вопросов. Отдельные предприятия пытаются его решить: самостоятельно оборудуют стенды, имеют макеты важнейших объектов, разрабатывают грамотные тексты план-конспектов для проведения занятий, объектовых тренировок, семинаров с руководителями и специалистами, приобретают наглядные пособия, совершенствуют содержание текстов объявлений для дикторов. В настоящее время мы, совместно с дорожным Центром научно-технической информации разрабатываем сценарии видеофильма, сюжет которого будет посвящен вопросам защиты железнодорожных объектов от террористических акций. Другие разновидности специальной учебной базы, на наш взгляд, целесообразно развивать на базе учебных заведений и учебных центров.

Заключение

В целом подготовка работников дороги и постепенно накапливаемый опыт обучения позволили. в последнее время, несколько повысить уровень профилактической работы и уровень управления защитой людей и важнейших объектов.

Однако подготовка кадров выявила и остро поставила вопрос не только повышения качества теоретического обучения, но и сближения с практикой, с конкретными задачами профилактики терроризма во всех его видах. На наш взгляд, назрела острая необходимость в создании единого нормативного документа в виде отраслевой программы или стандарта обучения всех категорий работников, но с обязательным учетом специфики профессиональной деятельности и видов явных угроз. Пока же продолжает

наблюдаться значительный отрыв наших желаний от наших возможностей. Но стремление сократить этот отрыв у нас есть.

Зорин А.М.
Зав.кафедрой РАПС,
кандидат военных наук, доцент

СИЛЫ И СРЕДСТВА, ПРИВЛЕКАЕМЫЕ ДЛЯ ПРОФИЛАКТИКИ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ТЕРРОРИЗМА НА Ж/Д ТРАНСПОРТЕ

Среди прочих видов транспорта речного и морского, воздушного и автомобильного, железнодорожный транспорт во многих странах мира занимает ведущее место, поэтому из всех возможных направлений диверсионной деятельности на транспорте одной из главных является работа именно против железнодорожного транспорта, состоящего из железных дорог, включающих в себя следующие основные элементы:

- ж/д пути и искусственные сооружения;
- ж/д станции и вокзалы;
- средства сигнализации и связи;
- различные службы и системы, осуществляющие основную работу – перевозки, в т.ч. организацию движения поездов и эксплуатацию железных дорог.

Перечисленные устройства, сооружения, транспортные средства и являются объектами диверсий, среди которых могут быть: электровозы, зависящие от внешнего эл. питания и повреждение какого либо из элементов цепи питания: линия электропередач-тяговая подстанция – питающая линия – контактная сеть приведет к его остановке. Этот способ диверсий не ведет к крушению состава, а лишь приводит к его остановке и имеет место при планируемом налете на остановившийся поезд.

Иногда остановку состава осуществляют, оставив на переезде грузовик, трактор или легковой автомобиль.

Применяются диверсии, когда с помощью переводного механизма стрелочные остряки (стрелки) переводятся перед движущимся составом на путь уже занятый другим поездом, т.е. осуществляется так называемый перевод стрелок. Но самым распространенным и эффективным видом «рельсовой войны» является разрушение ж/д путей и ж/д путепроводов с помощью ВВ. Например, для перебивания рельсов любого типа при плотном прилегании зарядов к шейке рельса достаточен заряд в 200 гр. тротила.

Одним из несложных в исполнении видов диверсий и которые имеют место в н.в. на ж/д транспорте, является повреждение или разборка ж/д путей, которая часто осуществляется с помощью механического (электрического)инструмента: различные домкраты, гайковерты, рельсорезки, раздвижные механические упоры и т.д.

Разборку обычно производят на рельсовых стыках. При этом развинчиваются болты крепления рельса к шпале или вытаскиваются костыли, что приводит к сходу поезда с ж/д пути. Например, 9 июня 2001 года на 4710 км перегоне Хингуй – Худоеланская Восточно-Сибирской железной дороги в кривой радиусом 527 м при скорости 80 км/час в почтово-багажном поезде № 939 сообщением Хабаровск-Харьков допущен сход электровоза ВЛ80Т – 1346 и 9-ти вагонов, из которых 5 единиц и одна секция локомотива оказалась на боку.

В результате схода пострадали два проводника ДОЛ Воронеж, повреждено 500 м пути, сбито 2 опоры контактной сети. Движение прерывалось по обоим путям.

На месте схода обнаружен разболченный стык, путейский инструмент (ключи и лапа).

Исполнителями террористических акций (нарушителями), как показала практика, могут быть представители из криминальной среды, отдельные физические лица, неудовлетворенные своим социальным положением, психически неуравновешенные или попавшие в зависимость от преступных элементов или конкурентов. Возможно также нападение группы специально подготовленных диверсантов или террористов.

В борьбе с терроризмом, на ж/д транспорте да и на других видах транспорта все же на первый план выходят профилактические меры, позволяющие существенно снизить вероятность террористических и др. подобных акций или хотя бы сократить объем предполагаемого ущерба.

В настоящее время на федеральном ж/д транспорте создана система органов по противодействию терроризму, целями которых являются:

1. Осуществление профилактической и методологической работы по вопросам защиты объектов федерального железнодорожного транспорта от противоправных действий.

2. Взаимодействие с органами федеральной службы безопасности, Министерства внутренних дел РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, ФСЖВ, другими предприятиями и учреждениями.

Для достижения указанных целей органы по противодействию терроризму на железнодорожном транспорте осуществляют:

а) анализ информации и подготовку предложений, направленных на предупреждение противоправных действий, а также на усиление защиты объектов, работников и пассажиров на федеральном железнодорожном транспорте;

б) разработку документов, связанных с обеспечением безопасности объекта в режимах повседневной деятельности, возникновения угрозы совершения террористического акта и при совершении террористического акта, координацию и взаимодействие с правоохранительными органами, органами исполнительной власти и местного самоуправления;

в) воспитательную работу в рабочих коллективах объекта, информационно-разъяснительную работу в местах массового пребывания людей и использование средств массовой информации;

г) выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению противоправных действий на федеральном железнодорожном транспорте;

д) разработку рекомендаций по оборудованию и оснащению объектов и транспортных средств федерального железнодорожного транспорта техническими средствами, предназначенными для обнаружения оружия, взрывчатых, ядовитых и радиоактивных веществ;

ж) анализ и участие в подготовке предложений по совершенствованию правовой и нормативной базы, направленной на повышение защиты объектов жизнеобеспечения федерального железнодорожного транспорта, а также определяющих участие работников железнодорожного транспорта в предупреждении противоправных действий и ликвидации их последствий;

з) обучение, воспитание и подготовка персонала объектов железнодорожного транспорта к действиям в условиях угрозы (при получении устной или письменной информации об угрозе совершения террористического акта, при обнаружении взрывчатых устройств или предметов с признаками взрывчатых устройств) или совершения террористического акта;

к) контроль проводимых на объектах железнодорожного транспорта мероприятий по противодействию терроризму;

л) осуществление других видов деятельности, согласованных с ГУ «Центр защиты» и не запрещенных законодательством РФ.

Для решения перечисленных задач распоряжением Министра путей сообщения от 15.10.2001г. № 132р на железнодорожном транспорте созданы: в управлениях железных дорог самостоятельные отделы координации работы по защите объектов железнодорожного транспорта численностью до пяти человек, а на Калининградской, Сахалинской железных дорогах и отделениях железных дорог – секторы координации работы по защите объектов железнодорожного транспорта численностью два человека.

Руководство отделами и секторами координации работы по защите объектов железнодорожного транспорта возложено:

в управлениях железных дорог на заместителей начальников железных дорог по безопасности и режиму;

на Калининградской и Сахалинской железных дорогах, а также на отделениях железных дорог соответственно на заместителей начальников железных дорог и на заместителей начальников отделений железных дорог, возглавляющих антитеррористическую комиссию.

Отделы и секторы координации работы по защите объектов железнодорожного транспорта, при решении возложенных задач, находятся в оперативном подчинении государственного учреждения «Центр координации работы по защите объектов федерального железнодорожного транспорта» МПС России.

Часть террористических проявлений на ж/д транспорте можно пресечь или хотя бы ограничить во времени и пространстве, если применять надлежащие организационно-технические меры для перекрытия каналов доставки средств терроризма. Однако положительных результатов можно достигнуть только в том случае, если используются адекватные технические средства для обнаружения средств терроризма:

- огнестрельного оружия;
- взрывчатых устройств;
- радиоактивных материалов;
- отравляющих веществ;
- наркотиков.

Это в первую очередь металлоискатели, такие как:

1. Портативный металлоискатель «СОМЕТ» предназначен для обнаружения металлических включений в почтовой корреспонденции и одежде человека, а также в строительных конструкциях и мебели. Малые габариты, низкое энергопотребление и устойчивость к внешним помехам делают его исключительно удобным в использовании.

2. Переносной металлоискатель «ПОИСК-5» предназначен для обнаружения различных металлических предметов в диэлектрических средах, используется для обследования почвы, строительных конструкций. Мебели

и т.п. принцип работы – импульсный селективный. Прибор отличается высокой чувствительностью и позволяет проводить классификацию обнаруженных объектов в зависимости от их габаритных размеров и вида металла, из которого они изготовлены.

3. Из стационарных приборов широко используется рамочный металлоискатель «ПОИСК-3М» и «ПОИСК-3МР». Металлоискатель «ПОИСК-3М» предназначен для выявления холодного и огнестрельного, а также металлических элементов взрывных устройств, скрытых под одеждой персонала и посетителей.

4. Приборы и реактивы обнаружения ВВ и наркотиков, к которым можно отнести:

а) газоанализатор паров взрывчатых веществ «ЭХО-М» предназначен для экспресс-измерения микро количеств взрывчатых веществ. Используется при поиске, проверке и обследовании зоны обнаружения ВВ взрывных устройств;

б) из последних разработок следует выделить газоанализатор паров взрывчатых веществ «ШЕЛЬФ-ДС», предназначенный для выявления взрывных устройств и взрывчатых веществ, скрытых от досмотра в ручной клади и личных вещах людей по следовым количествам паров ВВ;

в) из детекторов отечественного производства можно выделить приборы «М-01» и «КАМОРРА», позволяющие регистрировать наличие паров ВВ и наркотиков.

5. Сигнализаторы выявления радиоактивного излучения «НПО-3» и «ПС-Д8».

Комплекс «ПС-Д8» предназначен для защиты проходов, проездов от проноса радиоактивных веществ. Комплекс позволяет:

- регистрировать мощность экспозиционной дозы гамма-излучения на уровне естественного фона по восьми независимым каналам;
- сигнализировать о превышении установленного порогового уровня излучения по каждому из каналов;
- отображать текущее значение мощности экспозиционной дозы гамма-излучения по любому каналу;
- передавать данные об экспозиционной дозе в компьютер.

Установка пороговых уровней производится автоматически.

Отечественные приборы в своих классах изделий по своим техническим характеристикам не уступают зарубежным аналогам. Так прибор «ЭХО-М» используется в одной из лабораторий ФБР США и, в частности, применялся в расследовании известного взрыва в г. Оклахома,

США. Отметим, что отечественные приборы доступнее по цене, возможностям их приобретения и обслуживания.

В последние годы на ж/д транспорте практически ведется работа по созданию эффективной системы охранной безопасности (СОБ) или физической защиты (СФЗ) объектов ж/д транспорта. До недавнего времени эффективная охрана с применением ТСО была организована лишь на ядерно-опасных и оборонных объектах.

В настоящее время, в связи с ухудшением криминогенной обстановки в стране возросла угроза возникновения на ж/д транспорте ЧС в результате НСД нарушителей. Вот почему создание на объектах ж/д транспорте таких СОБ с применением ТСО и определение необходимого уровня их защищенности являются сегодня весьма актуальной задачей.

Для ликвидации последствий терроризма на ж/д транспорте используются:

1. Пожарные и восстановительные поезда;
2. Аварийно-полевые команды;
3. Медицинские команды;
4. Технические средства ликвидации последствий терроризма;
5. Средства индивидуальной защиты (СИЗ);
6. Приборы для измерения предельно-допустимых концентраций (ПДК) опасных веществ.

В системе МПС России в настоящее время имеются:

- 296 восстановительных поездов (7893 человека);
- 234 пожарных поезда (8664 человека);
- 97 медицинских бригад (388 человек).

Штат этих формирований требует постоянного внимания и повышения его готовности. Это относится к техническому состоянию оборудования и к профессиональной подготовке персонала.

Базазьян А.Г., Капцов В.А.,
Полякова В.А., Романов В.А.
ФГУП Всероссийский НИИ
железнодорожной гигиены
Кривуля С.Д., Тулушев В.Н.
Департамент здравоохранения

МПС России

СИСТЕМА МЕДИКО-САНИТАРНЫХ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ХИМИЧЕСКОГО, БИОЛОГИЧЕСКОГО И РАДИАЦИОННОГО ТЕРРОРИЗМА НА ОБЪЕКТАХ МАССОВОГО СКОПЛЕНИЯ ЛЮДЕЙ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА И МЕТРОПОЛИТЕНОВ

Среди различных средств и способов реализации террористических акций особую опасность по своим масштабам, тяжести и отдаленным последствиям могут представлять теракты, связанные с применением химических, биологических и радиоактивных веществ. Как свидетельствуют опыт реальных событий, а также аналитические данные отечественных и зарубежных источников, к наиболее уязвимыми для совершения подобных акций терроризма относятся основные пассажирские объекты железнодорожного транспорта и метрополитенов (вокзалы, пассажирские вокзалы, станции метро), то есть объекты массового скопления людей. В этой связи совершенствование системы медико-санитарного обеспечения, направленной на усиление антитеррористической защищенности таких объектов, смягчение и ликвидацию последствий террористических акций, является одной из приоритетных задач отраслевого здравоохранения.

Во исполнение Федерального Закона «О борьбе с терроризмом», постановления Правительства Российской Федерации от 15.09.99 г. №1040 «О мерах по противодействию терроризму», соответствующих решений рабочей группы № 3 Федеральной антитеррористической комиссии и указаний МПС России, работа Департамента здравоохранения МПС России и медицинских учреждений отрасли в этой области охватывает более широкий спектр задач и осуществляется по следующим основным направлениям:

- обеспечение собственной безопасности и охраны учреждений здравоохранения;
- повышение готовности учреждений здравоохранения и их формирований к действиям при угрозе или совершении террористических акций на пассажирских объектах;
- научно-методическое обеспечение работ по предупреждению и ликвидации последствий терактов на основных пассажирских объектах.

Обеспечение собственной безопасности и охраны учреждений здравоохранения отрасли является неотъемлемой частью современных требова-

ний по повышению устойчивости самих объектов здравоохранения. Оно предусматривает проведение общих режимно-охранных мероприятий, оснащение объектов новыми и эффективными техническими средствами наблюдения, сигнализации и связи, реализацию таких специфичных мероприятий, как ежедневный контроль за сохранностью и расходованием сильнодействующих, ядовитых и наркотических веществ и препаратов, содержанием и использованием газовых баллонов, а также принятие ряда дополнительных мер с учетом местных особенностей и складывающейся обстановки. В настоящее время в системе здравоохранения железнодорожного транспорта введена жесткая практика планирования указанных мероприятий, регулярной отчетности и систематических проверок качества их выполнения. На начало 2002 г. порядка 80% из общего числа объектов здравоохранения охвачены теми или иными видами охраны с соответствующим техническим оснащением. Кроме того, на сети дорог проведено около 1500 проверок и 200 рабочих совещаний по вопросам защиты учреждений здравоохранения отрасли и выполнению мер антитеррористической направленности. В свою очередь Департамент здравоохранения МПС России ежемесячно представляет в «Центр координации работы по защите объектов федерального железнодорожного транспорта» сводные данные о выполненных мероприятиях в учреждениях здравоохранения сети железных дорог в сфере защиты от возможных террористических акций. Такая многоуровневая система контроля несомненно усиливает результативность проводимых защитных работ.

В решении поставленных задач важным является комплекс мероприятий, направленных на повышение готовности учреждений здравоохранения и их формирований к работе в чрезвычайных ситуациях. В последние годы за счет текущего снабжения создан неснижаемый запас медицинского и санитарно-хозяйственного имущества, оборудования и лекарственных средств. В частности, по выездным врачебным бригадам постоянной готовности он сегодня составляет около 70% от потребности, что позволяет повысить их возможности и оперативность. В настоящее время по всем учреждениям здравоохранения сети железных дорог произведены расчеты стоимости создания резерва, обоснована потребность в современном оборудовании и технических средствах обеспечения безопасности, которые представлены для включения в соответствующий план инвестиций капитальных вложений на 2002 год и в формируемые на железных дорогах перспективные программы на 2002-2005 годы.

Большое внимание уделяется и практической подготовке медицинских сил и средств. В учреждениях здравоохранения отрасли регулярно проводятся тренировки по первоочередным действиям при совершении

террористических акций, по особенностям ведения спасательных работ и отработке вопросов взаимодействия в ходе ликвидации последствий террористических акций на пассажирских объектах. Основной акцент сделан на мероприятия, связанных с ликвидацией последствий химического, биологического и радиационного терроризма, как мало изученных и недостаточно отработанных применительно к повседневной деятельности транспортных объектов. Согласно отчетным данным, только в 2001 году в учреждениях здравоохранения проведено около 500 тренировок и учений по данной тематике. С другой стороны, этот опыт используется специалистов центров госсанэпиднадзора на железнодорожном транспорте при проведении систематических занятий с работниками вокзалов и метрополитенов, объектов питания и торговли, технических служб, охраны и транспортной милиции по неотложным мерам безопасности при возникновении очагов массового поражения.

Существенная роль в повышении эффективности проводимых мероприятий на пассажирских объектах принадлежит научно-практическому обеспечению подготовительных работ.

Ранее, на основе результатов натурных медико-биологических исследований были разработаны рекомендации для метрополитенов по улучшению технической защищенности воздухозаборных устройств, использованию защитно-герметических затворов и режимов вентиляции для локализации и удаления опасных химических и биологических веществ из помещений объектов. Главные из этих рекомендаций уже внедрены, часть включены в проект новых СНиП на метрополитены.

В дальнейшем в интересах проблемы была разработана концепция организации медико-санитарного мониторинга за основными пассажирскими объектами и профессиями железнодорожного транспорта и метрополитенов. Это обусловлено, в первую очередь, опасностью осложнения санэпидобстановки на объектах в результате миграции и скученности людей, в том числе из неблагополучных регионов. Разработаны перечни, так называемых, подконтрольных объектов и профессий групп «повышенного риска заболеваний». Обоснованы наиболее информативные сигнальные показатели и критерии их оценки. Мониторинг предусматривает систематическое (ежеквартальное, а при необходимости, в зависимости от ситуации – еженедельное или ежедневное) обследование на подконтрольных объектах состояния воздушной среды по показателям химического и микробиологического загрязнения, а также состояния здоровья лиц, занятых обслуживанием пассажирских перевозок. Порядок проведения работ определен приказом Департамента здравоохранения МПС России и специальной «Инструкцией по контролю за медико-биологическим состоянием объектов массового сосре-

доточения людей на железнодорожном транспорте и метрополитенах» (1999 г.). О масштабах работ свидетельствует тот факт, что для осуществления медико-санитарного мониторинга задействовано около 200 учреждений госсанэпидслужбы на железнодорожном транспорте, центр госсанэпиднадзора на Московском метрополитене, порядка 150 санитарно-контрольных пунктов вокзалов и пограничных санитарно-карантинных пунктов, а также лечебно-профилактические учреждения 17 железных дорог. В итоге создан банк данных фоновых показателей по сезонам года, месяцам, периодам максимального пассажиропотока, по которым можно судить об уровне санитарно-эпидемиологического благополучия объектов и заболеваемости персонала. Эти же данные в полной мере можно использовать для оценки характера и степени изменения медико-санитарной обстановки на объектах, позволяющей принимать необходимые оперативные меры.

Начиная с 2000 г. совместно с Военным университетом радиационной, химической и биологической защиты Минобороны России, выполняется НИР «Комплекс», которая значительно шире охватывает медико-санитарные проблемы подготовки к ликвидации последствий террористических акций с применением средств массового поражения на пассажирских объектах. Впервые разработаны расчетные модели и на их основе выполнен прогноз медико-санитарных последствий применения на вокзалах, в вагонах, на станциях метро химических веществ и радиационных источников (открытого и закрытого типов). Обоснованы методики и расчеты возможной численности пораженных при различных вариантах, включая структуру поражений по степени тяжести. С учетом результатов прогноза определены порядок действий медицинских сил и средств и ориентировочные потребности в объемах и видах помощи, что важно при планировании адекватных предупредительных и ликвидационных работ. Кроме того, в рамках данной НИР непосредственно на пассажирских объектах апробированы автоматические сигнализаторы нового поколения, предназначенные для раннего обнаружения и идентификации в воздушной среде химических веществ (на основе спектрометрии ионной подвижности) и биологических агентов (на основе хемолюминесцентного метода). Показано значительное преимущество указанных методов перед общепринятыми (по чувствительности, специфичности и оперативности выдачи результатов), что дало основание рекомендовать разработанные на их основе приборы для оснащения ими вокзалов и крупных станций метрополитенов. В этих же целях завершается совместная разработка действующего макетного образца принципиально нового автоматического сигнализатора для раннего выявления и определения уровней микробного загрязнения воздушной среды помеще-

ний объектов. Предусматриваются и другие виды внедрения новых приборов, в частности для обнаружения радиационных источников.

Таким образом, массовость людских потерь и тяжесть отдаленных последствий применения в террористических целях биологических, химических и радиационных средств поражения на крупных пассажирских объектах требуют качественного проведения комплекса медико-санитарных мероприятий по раннему обнаружению и идентификации опасных агентов, оказанию экстренной медицинской помощи пострадавшим, локализации и ликвидации возникших очагов поражения. Это может быть достигнуто, прежде всего, совершенствованием системы планирования, координации и контроля за полнотой и своевременностью реализации антитеррористических мероприятий, а также модернизацией материально-технического оснащения как самих пассажирских объектов, так и лабораторной базы учреждений здравоохранения железнодорожного транспорта.

Шемигон Н.Н.
Первый заместитель
Генерального директора
Специального научно-
производственного объединения
(СНПО) «Элерон»

АВТОМАТИЗИРОВАННАЯ СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТИРОВАНИЯ ЯДЕРНЫХ МАТЕРИАЛОВ И РАДИОАКТИВНЫХ ВЕЩЕСТВ

Современные угрозы, обусловленные активизацией действий террористических организаций, потребовали совершенствования действующей до настоящего времени в Минатоме России системы обеспечения безопасности перевозок ядерных материалов (ЯМ) и радиоактивных веществ (РВ), основные положения которой были изложены в докладе заместителя Министра по атомной энергии А.А. Котельникова.

Угрозы, связанные с попыткой нападения на транспортное средство, перевозящее ЯМ, изменяют временные параметры системы оповещения,

принятия решения и реагирования на чрезвычайную ситуацию (ЧС). Главной становится задача немедленного реагирования способами, силами и средствами, адекватными возникшей ситуации. Для этого необходимо:

- получить оперативную информацию о ситуации с транспортом,
- оповестить силы реагирования,
- обеспечить информационную поддержку принятия решений и управления силами реагирования.

Кроме этого необходимо, чтобы караул и технические средства физической защиты (ФЗ) транспорта обеспечили задержку доступа террористов к грузу до прибытия сил реагирования в условиях воздействия как со стороны «внешних» нарушителей (террористы, экстремисты, уголовные элементы), так и возможного «внутреннего» нарушителя.

При этом следует учитывать следующие факторы:

- большая протяженность маршрутов транспортировки;
- неопределенность местоположения транспорта;
- ограниченность сил охраны;
- удаленность мест дислокации сил реагирования МВД России, МПС России, аварийно-технических центров Минатома России и др;

В системе обеспечения безопасности перевозок ЯМ и РВ Минатома России решение указанных задач обеспечивается за счет внедрения автоматизированной системы безопасности транспортирования (АСБТ), создание которой ведется ФГУП «СНПО «Элерон» совместно с предприятиями отрасли при участии МВД и МПС России.

Основным результатом разработки и внедрения автоматизированной системы безопасности транспортирования ЯМ и РВ в совокупности с системами физической защиты стационарных ядерно-опасных объектов, является решение задачи обеспечения непрерывной эффективной защиты процедур транспортирования, хранения , переработки и утилизации ЯМ.

Основные элементы системы, этапы реализации проекта:

1) Железнодорожные перевозки.

Оборудование спецвагонов, используемых для перевозок ЯМ и РВ, комплектами вагонной системы АСБТ-В.

2) Автомобильные перевозки.

Оборудование спецавтомобилей, используемых для перевозок ЯМ и РВ, комплектами автомобильной системы АСБТ-А.

3) Система телекоммуникаций, включая проводные, радио и спутниковые каналы связи для обеспечения информационного обмена между транспортными средствами, диспетчерскими пунктами и удаленными АРМами.

4) Сеть диспетчерских пунктов (ДП) АСБТ

АСБТ базируется на инфраструктуре действующей в Минатоме России системы обеспечения безопасности и наращивает ее функциональные возможности, за счет решения следующих задач:

- мониторинга состояния СФЗ и местоположения транспортов, перевозящих ЯМ и РВ, данные мониторинга поступают предприятиям-перевозчикам, в Минатом России, МВД и МПС России;
- автоматической передачи сигнала тревоги в случае ЧС с транспорта на предприятие, в Минатом, МВД и МПС России;
- оперативного подтверждения сигнала тревоги сопровождающим груз или начальником караула;
- .возможности уточнения с диспетчерских пунктов АСБТ ситуации на транспортном средстве для принятия решения о реагировании.

Практическая реализация проекта АСБТ.

- Системами физической защиты и связи оборудованы вагоны предприятий Минатома России», включающие в свой состав:

- систему обнаружения и разграничения доступа в транспортное средство;

- систему пассивной и активной задержки нарушителей;

- оверпеки (наружные контейнеры) для дополнительной защиты перевозимых упаковок с ЯМ;

- систему телевидения для контроля обстановки в вагоне и вокруг него;

- систему радиосвязи сопровождающего с локомотивной бригадой;

- систему спутниковой связи с диспетчерскими пунктами АСБТ («Гонец», «Инмарсат»);

- информационную систему с транспортным компьютером и пультом начальника караула и сопровождающего.

Разработана и внедрена система физической защиты и связи на автомобилях (грузовых и сопровождения), включающая:

- систему обнаружения нарушений;

- средства звуковой и световой сигнализации;

- систему радиосвязи в колонне автомашин (передача данных и голосовая связь);

- систему иммобилизации (дистанционный останов грузового автомобиля).

- Ведутся работы по развертыванию сети диспетчерских пунктов АСБТ в составе: Центрального диспетчерского пункта (ДПЦ) Минатома России);

- запасного диспетчерского пункта (ДПЗ) Минатома России;

- диспетчерских пунктов предприятий, осуществляющих перевозки (ДПП);

- автоматизированных рабочих мест (АРМ) в МВД России (центрального и региональных);

- АРМ в МПС России (центрального и региональных);

- АРМ аварийно-спасательных формирований Минатома России (центрального и региональных).

Сеть диспетчерских пунктов АСБТ обеспечивает решение следующих основных задач:

- контроль и управление системой физической защиты при осуществлении транспортирования,

- мониторинг состояния СФЗ и местоположения транспортов, перевозящих ЯМ и РВ,

- передачу сигнала оповещения и информационную поддержку сил реагирования при ЧС;

- оперативный обмен информацией в процессе принятия решения и управления силами реагирования при ЧС.

Структура построения и состав сети диспетчерских пунктов АСБТ:

- технические средства ЛВС диспетчерских пунктов, удаленных АРМов и системы телекоммуникаций;

- программное, информационное, организационно-правовое и режимное обеспечение системы;

- система электропитания и жизнеобеспечения системы.

В феврале месяце т.г. планируется проведение испытаний фрагмента сети в составе центральный диспетчерский пункт, диспетчерский пункт предприятия-грузоотправителя и АРМ МВД. В процессе испытаний будут проверены функциональные возможности АСБТ в штатном режиме перевозки и режиме чрезвычайной ситуации.

В настоящее время Минатомом совместно с МВД и МПС России ведутся работы по корректировке нормативно-правовой базы, регламентирующей процедуры оповещения и взаимодействия сил реагирования на чрезвычайную ситуацию при транспортировании ЯМ и РВ.

Результаты работ по проекту АСБТ одобрены решением Правительства Российской Федерации.

Кукава В.Ж.
начальник Управления физзащиты
и безопасности ФГУП
«Атомспецтранс» Минатома России

ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПЕРЕВОЗКАХ ЯДЕРНЫХ МАТЕРИАЛОВ И РАДИОАКТИВНЫХ ВЕЩЕСТВ МОРСКИМ ТРАНСПОРТОМ

Общие положения

Транспортировка является связующим звеном производственной деятельности предприятий Минатома России осуществляющих обращение с радиоактивными материалами таких как АЭС, предприятия ядерного топливного цикла, исследовательские ядерные центры, судовые установки гражданского и военного флотов и др.

Следует отметить, что номенклатура перевозимых по территории Российской Федерации радиоактивных материалов (по принятой в МПС классификации -7 класса опасности) чрезвычайно широка: ядерные материалы – ЯМ, радиоактивные вещества – РВ, радиоактивные отходы – РО, в том числе и отработавшее ядерное топливо – ОЯТ, в различных химических соединениях (различном физическом состоянии и с различной степенью обогащения по делящимся нуклидам).

Их перевозка осуществляется наземным, водным и воздушным видом транспорта на основе национальной нормативной базы**.**

Обеспечение безопасности транспортировки специальных грузов является составным элементом системы физической защиты ядерных материалов, установок и объектов Минатома России и относится к одним из важнейших обязательств в соответствии с международными договорами (например, о нераспространении ядерного оружия).

Было бы справедливым отнести данную проблему и на другие страны- участницы указанного Договора.

Транспортировка ядерных материалов и ядерных установок по территории Российской Федерации осуществляется в установленном порядке, при соблюдении условии:

1) обеспечения их физической защиты,

2) наличия аварийной карточки на транспортируемый груз,

3) сертификата - разрешения на транспортный упаковочный комплект

и

4) на транспортировку.

Для обеспечения первого условия – обеспечения физической защиты необходимо (справочно из «**ПРАВИЛ ФИЗИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ ЯДЕРНЫХ МАТЕРИАЛОВ,ЯДЕРНЫХ УСТАНОВОК И ПУНКТОВ ХРАНЕНИЯ ЯДЕРНЫХ МАТЕРИАЛОВ»,** утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1997 г. N 264):

- максимально ограничить общее время нахождения ядерных материалов в пути; - свести до минимума количество перевалок ядерных материалов с одного транспортного средства на другое и время ожидания прибытия транспортного средства; - организовать движение транспортных средств, перевозящих ядерные материалы, таким образом, чтобы в наличии имелись различные варианты расписаний и маршрутов их движения;

- использовать кодирование и специальные каналы связи для сообщений о транспортировке ядерных материалов;

- обеспечить отсутствие на транспортных средствах знаков и надписей, свидетельствующих о характере перевозки;

- выбирать маршрут следования вне районов чрезвычайного положения, стихийного бедствия и других экстремальных ситуаций;

- максимально ограничить круг должностных лиц, осведомленных о маршруте и сроках транспортировки ядерных материалов;

- обеспечить заблаговременное уведомление грузоотправителем грузополучателя о планируемой отправке груза с указанием способа транспортировки (вида транспорта), ожидаемого времени прибытия груза и точного места его передачи;

- обеспечить отправление груза только после получения от грузополучателя письменного подтверждения о готовности принять груз, о наличии у него лицензии на осуществление ядерной деятельности (кроме объектов Министерства обороны Российской Федерации), а в случае транспортировки им груза также и об обеспечении физической защиты транспортируемых ядерных материалов;

- заблаговременно организовать взаимодействие грузоотправителя или грузополучателя (в случае транспортировки последним груза) с соответствующими органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации с целью совместного определения дополнительных мер, обеспечивающих защиту и безопасность перевозимого груза, отражение возможного нападения на него в пути следования или в

случае возникновения аварийной ситуации по маршруту следования транспортного средства;

- обеспечить проведение в установленном порядке перед загрузкой и отправлением ядерных материалов тщательного осмотра транспортных средств на техническую исправность и отсутствие устройств, способных вывести транспортное средство из строя и (или) повредить перевозимый груз.

Второе условие реализуется через систему аварийных карточек №№ 910-919, введенных в действие с 01.07.96г. (приказ по Минатому России от 03.04.96г. № 206).

Третье условие – обязательное наличие сертификатов - разрешений на транспортные упаковочные комплекты и на транспортировку, которые оформляются установленным порядком в каждом конкретном случае. В соответствии с действующей в России государственной нормативно - технической документацией транспортирование ядерных материалов и изделий на их основе осуществляется на основании сертификатов-разрешений. В соответствии с «Положением о Минатоме России» министерство выполняет функции государственного компетентного органа по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий на их основе. В частности, Минатом России выдает сертификаты- разрешения на радиоактивное вещество особого вида, на конструкцию и перевозку упаковок с радиоактивными веществами (определено требованиями Правил выдачи сертификатов и разрешений ПВСР –92).

Сложность системы безопасности при транспортировке ЯМ и РВ также во многом определяется рядом факторов, например таких как:

- невозможность создания запретной зоны вокруг транспортного средства;
- протяженностью маршрута транспортировки;
- ограниченностью сил охраны;
- удаленностью мест дислокации сил реагирования на нештатную ситуацию и сложностью их доставки к месту нахождения транспорта.

При этом возможными угрозами ЯМ и РВ при их транспортировке являются:

- попытки хищения или захвата с целью ядерного терроризма, шантажа и незаконного оборота;
- диверсии против транспортного средства с целью захвата или уничтожения;
- нештатные и чрезвычайные ситуации на транспортном средстве и на маршруте движения.

Система безопасности должна противостоять как внешним (группы оппозиционных лиц, уголовные элементы, агрессивно настроенные лица, диверсанты), так и внутренним (обслуживающий транспорт персонал, сопровождающие лица и охрана) нарушителям, в том числе и при их сговоре.

Безопасность транспортировки имеет еще один важный аспект – межведомственный.

Ведь когда ОЯТ отправляется в путь, оно попадает в ведение целого ряда организаций, иногда не совсем готовых в вопросах безопасности ядерной энергетики, и это может проявиться там, где ожидается меньше всего. И если для безопасности, например АЭС, первостепенное значение имеет уровень подготовки персонала, то в случае транспортировки отработавшего топлива на первое место становятся выбор безопасного маршрута, тщательно продуманный график движения «литерного» транспорта и готовность сил реагирования на нештатную ситуацию.

Для справки:

Осуществляется проект, связанный с ввозом отработанного ядерного топлива на хранение и переработку. Общий объем планируемого ввоза на переработку и хранение отработанного ядерного топлива (ОЯТ) с зарубежных объектов использования атомной энергетики составит 20000 тонн.

Необходимо отметить, что основной объем перевозок ЯМ и РВ в России за пределами предприятий и организаций осуществляется в основном железнодорожным транспортом, т.е. в местах, со свободным доступом населения, которое первым может ощутить на себе последствия транспортной аварии при перевозке РВ или диверсионного акта. Внутри предприятий и организаций - автомобильным и трубопроводным.

В первом случае – при транспортировке железнодорожным транспортом могут присутствовать аварийные факторы, характерные для ведомства МПС, которое имеет достоверные сведения по наиболее аварийным отделениям железной дороги России.

Вместе с тем, на сегодня конкретных случаев широкомасштабных транспортных аварий при перевозках ЯМ и РВ не зафиксировано, но не решенные вопросы, возникающие при транспортировке ЯМ и РВ еще остаются, в том числе:

- нормативная документация в России по транспортировке РВ и ЯМ требует согласования с требованиями зарубежных документов;
- при перевозке РВ и ЯМ еще используются транспортные контейнеры, требующие доработки до международных тебований;

- еще имеются несоответствия между ведомственной нормативной документацией и нормативной документацией федерального уровня (стандарты и пр.);
- не создана в полном объеме автоматизированная система безопасности транспортировки (АСБТ).

Требуют дальнейшего совершенствования вопросы связанные со:

- степенью готовности сопровождающих лиц и охраны спецтранспорта к определению степени и размеров возможного инцидента;
- возможностью информирования органов государственной власти о произошедшей аварийной ситуаций при перевозке РВ (наличие сотовой или ей подобной связи);
- взаимодействием сопровождающих лиц и охраны спецтранспорта с грузоперевозчиком, территориальными органами ФСБ, МВД, МЧС и др.;
- возможностью ликвидации (локализации) собственными силами последствий инцидента (наличие средств защиты и необходимой оснастки);
- возможностью быстрой доставки необходимого инструмента, средств защиты и квалифицированных кадров (АТЦ, САБ, АИО, АСФ) к месту аварии для ликвидации последствий инцидента;
- наличием у местных органов самоуправления по пути следования транспорта необходимых материалов и средств для оказания помощи в случае возникновения аварийной ситуации.

Особенности обеспечения безопасности при перевозках ядерных материалов и радиоактивных веществ морским транспортом.

Ранее вопросов связанных с транспортировкой ЯМ и РВ морским транспортом не возникало, ввиду того, что:

- во–первых, организационно и технически проблема решалась практически внутри одного государства – СССР;
- во-вторых, безопасность транспортировки не зависила от совершенно новых угроз (возможность актов диверсионно-террористической направленности, повышение техногенной опасности) и т.п.

В современных условиях при оптимизации вопросов экономической целесообразности транспортировки ОЯТ из зарубежных стран в Россию возникает предложение об организации подобных перевозок морским транспортом.

Мореплавание всегда было связано с риском и опасностью.

Поэтому помимо технических вопросов, связанных с перевалом специального груза на этапе «суша-море» и обратно, движением морем возни-

кают совершенно новые проблемы по обеспечению безопасности транспортировки. На первый план выдвигаются вопросы противодействия возможному морскому терроризму и пиратству. В частности возможен следующий сценарий развития событий.

Внешние или внутренние нарушители производят захват судна, на котором осуществляется перевозка ЯМ, РВ или ОЯТ в транспортных контейнерах. Далее, шантаж подрыва и политические или иные требования и ….

Предварительное изучение проблемы выявило ряд «узких мест».

1. Наличие судна, специально оборудованного для приема и транспортировки ТУК с ЯМ и РВ (типа река-море, соответствующего водоизмещения, высокие борта, обученный экипаж, наличие специальных фундаментов для установки ТУК на нижних палубах, наличие АСБТ и т.д.).

2. Создание «береговой инфраструктуры» и обеспечение безопасности при перегрузке ТУК.

3. Сопровождение процесса транспортировки, в том числе взаимодействие пограничных служб, таможенных органов, администрации порта.

4. Обеспечение силами реагирования .

Исходя из перечисленного, предстоит разработать механизмы, позволяющие осуществлять международные скоординированные действия, адекватные возникающим проблемам при транспортировке ЯМ, РВ и ОЯТ морским транспортом.

Хотя суммы оплаты «сухопутного» транзита и являются коммерческой тайной, экономическая эффективность «морской перевозки» выглядит предпочтительной.

Поэтому ФГУП «Атомспецтранс», являющимся официальным уполномоченным оператором Минатома России, в последнее время проработан вопрос об изменении маршрутов транспортировки ОЯТ из-за рубежа. Подготовлен План мероприятий по обеспечению физической защиты и действий сил реагирования при перевозке ОЯТ морским путем.

Данным планом предусмотрены следующие мероприятия:

• определены морская компания-перевозчик и специальное судно типа «море-река» отечественного гражданского флота, имеющие все необходимые разрешительные документы для мореплавания;

• время нахождения ОЯТ в пути ограничено, незапланированные остановки и простои судна в процессе транспортировки исключаются;

• не допускается ни одной промежуточной перевалочной операции (за исключением погрузки и разгрузки судна);

• составляются различные варианты расписания движения судна, маршрут движения судна контролируется центральной диспетчерской службой перевозчика;

• транспортировку и сопровождение ОЯТ осуществляет специально обученный персонал предприятия и перевозчика;

• надписи на судне носят общегражданский характер, какие-либо отличительные надписи, характеризующие перевозку ядерных материалов отсутствуют;

• маршрут движения судна проложен вне районов чрезвычайного положения, стихийного бедствия и других экстремальных ситуаций;

• администрацией портов и судна приняты меры, исключающие допуск к грузу посторонних лиц в течение всего периода его перегрузки в порту отправления и перевозки до порта прибытия (погрузка осуществляется на специально отведенной территории порта, охраняемой специальными караулами (нарядами), в погрузке участвует обученный и проинструктированный персонал, во время транспортировки на судне отсутствуют иные лица, кроме судовой команды и сопровождающих лиц;

•

в соответствии с п.п. 35 и 36 «Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов» транспортировка облученного ядерного топлива II категории, осуществляется под охраной, с применением технических средств и физических барьеров;

• судно подается под погрузку в технически исправном состоянии, перед загрузкой и оправлением ядерного топлива проводится тщательная проверка судна визуальными и техническими средствами на отсутствие устройств, способных вывести транспортное средство из строя и (или) повредить перевозимое ядерное топливо;

• все сообщения, касающиеся перевозимого груза, передаются по кодированным каналам связи.

В основном все вопросы по данному сценарию перевозки проработаны на уровне органов (организаций), задействованных в процессе: Генштаб, ВМФ России, морская компания – перевозчик, администрация морского порта, территориальные органы МВД, Главкомат ВВ МВД России и др.

Совместно с компанией-перевозчиком для обеспечения физической защиты груза на судне предусмотрены следующие меры и технические средства:

- трюмы судна после погрузки ТУКов с отработавшим ядерным топливом плотно закрываются механическими крышками, механизмы приводов крышек обесточиваются, места управления закрываются на двойные замки, ключи передаются сопровождающему и капитану судна;

- для контроля несанкционированного доступа в трюмы, установлены датчики оповещения и блокирования электромеханических приводов открытия крышек, сообщения о несанкционированном вмешательстве поступают на пульт приема информации по спутниковым каналам связи, для визуального контроля в определенных местах навешиваются пломбы;

- на судне ведется круглосуточная вахта, причем в обязанности вахтенного персонала входит постоянный контроль за местом возможного доступа в трюмы и целостности пломб;

- судно оборудовано автоматизированной системой передачи сигнала «SOS» по спутниковой связи «Инмарсат» (элементом морского варианта АСБТ).

Ввиду того, что с точки зрения международного морского права на гражданских су- дах запрещено иметь огнестрельное оружие, то охрана груза обеспечивается:

на территории иностранных государств – силами реагирования этих государств (полиция);

от точки встречи (находящейся в открытом море вблизи границы территориальных вод иностранного государства на маршруте) – силами боевого корабля ВМФ России.

Таким образом, для отдельно взятого случая транспортировки ОЯТ морским путем все необходимые меры предусмотрены. Но, в связи с возможным ростом объемов транспортировки ОЯТ из зарубежных государств (разрешено ФЗ №94 от 10.07.2001г. об изменении и дополнении к ФЗ №28 от 10.02.97 «Об использовании атомной энергии») **возникает необходимость разработки национальных «Правил обеспечения физической защиты ОЯТ при транспортировке морским транспортом»,** особым образом отразив в них вопросы сопровождения силами ВМФ РФ в международных водах на основе норм международного морского права.

Предлагаю включить в решение конференции этот вопрос. При обеспечении государственного финансирования работа может быть выполнена в ближайшие годы заинтересованными органами (См. Приложение 2).

Для справки

*(из В.Н.Гуцуляк «Морское право», учебное пособие, Москва, «Рос-Консульт»,2000)***:**

Общеморские меры предосторожности:

- предотвращение возможности проникновения пиратов на борт судна;

- сведение до минимума возможности хищения груза и пр. в случае проникновения пиратов на судно;

- своевременное обнаружение подозрительных судов;

- эффективное использование средств звуковой и световой сигнализации;

- в качестве силы для отражения нападения рекомендовано использование:

противопожарных средств (вода под давлением); сигнальные и звуковые ракеты, фальшфейеры, дымовые шашки и т.п.; инфракрасная аппаратура; слезоточивый газ; съемная колючая проволока….

- усиление бдительности, особенно в ночное время, патрулирование по судну с поддержанием постоянной связи. Особое внимание на носовую и кормовую части судна;

- постоянное визуальное и радиолокационное наблюдение;

- запрет торговли у борта судна;

- закрыть клюзы на баке, задраить все двери;

- поддерживать непрерывную УКВ-связь с находящимися поблизости судами и береговыми станциями, создать резервную радиорубку;

- обеспечить хорошее освещение как палубы, так и прилегающей к борту судна акватории; использовать для ослепления прожектора, но дополнительное освещение не должно «забивать» ходовые огни;

- обеспечить постоянное давление воды в пожарной магистрали, а вночное время создавать постоянную водяную завесу в районе кормы;

- заблаговременно подготовить помещение для безопасного укрытия экипажа;

и т.д.

При нападении:

- объявить общесудовую тревогу;

- увеличить скорость и изменить курс по возможности в открытое море;

- включить все палубное освещение и использовать прожекторы для ослепления;

- немедленно информировать береговые станции и находящиеся поблизости суда;

- использовать судовую пиротехнику и противопожарное оборудование;
- по возможности обрезать «кошки» и препятствовать подъему пиратов на борт.

Если пиратам удалось подняться на борт:
- дать команду экипажу собраться в заранее подготовленном месте;
- сообщить о развитии ситуации в эфир, запросить помощь;
- сохранять спокойствие и не проявлять ненужного героизма.

Если судно подверглось нападению в прибрежных водах, то капитан должен направить официальное сообщение властям, если в открытом море – властям ближайшего государства.

Для справки: из материала «СОВРЕМЕННЫЕ НАСЛЕДНИКИ КАПИТАНА ФЛИНТА. Борьба с пиратством на море выглядит бесперспективной», ***Сергей Прокофьев.*** *Опубликовано в Независимом военном обозрении от 21.01.2000 Оригинал: http://nvo.ng.ru/navy/2000-01-21/7_herits.html*

По данным Международной морской организации (ИМО), число пиратских нападений в различных районах Мирового океана увеличилось. А с 1994 г. оно имеет устойчивую тенденцию к росту. Ежегодный ущерб от всех видов пиратской деятельности на море насчитывает свыше 16 млрд. долл.

Показательным является и тот факт, что за последние несколько лет постоянно увеличивается число нападений, совершаемых в Средиземном и Черном морях, т.е. в водах, непосредственно прилегающих к России. В 1995 г. было совершено два нападения, в 1996-м - четыре, а в 1997 г. - уже 11!

Также серьезную угрозу безопасности мореплавания представляет терроризм на море, который попирает общепризнанный принцип свободы морей и нередко представляет угрозу миру. Как и пиратство, он является преступлением международного характера. По методам и способам осуществления они очень похожи. Разница только в целях, которые преследуют исполнители: для пиратов главное - обогащение, нажива, а целью террористов является запугивание властей с целью выполнения своих, как правило, политических, требований.

Злую шутку сыграл и технический прогресс. С одной стороны, оснащение судов современным оборудованием и техническими средствами привело к сокращению среднего количества членов экипажа за последние 20

лет с 50 человек до 25, а на некоторых типах судов и еще меньше. Это придает пиратам лишнюю уверенность в том, что они смогут справиться с небольшой командой. С другой - появление на рынке относительно дешевых, небольших быстроходных катеров, оснащенных самыми современными оборудованием, средствами обнаружения и радиосвязи, дает возможность некоторым пиратским группам экипироваться по последнему слову техники.

Одними из основных политических факторов, способствовавших увеличению случаев разбоя на море в последние годы, стали крушение СССР и окончание холодной войны. Это привело к сокращению военно-морских сил супердержав и, самое главное, к значительному сокращению присутствия их ВМС в районах традиционного пиратства.

Так, за последнее десятилетие российский ВМФ практически свернул свое присутствие в районе Юго-Восточной Азии, самом "пиратском" районе, а ВМС США и Великобритании сократили свое присутствие в этом районе на 50%. Российские военные корабли прекратили выполнять и традиционную задачу по охране наших рыболовных траулеров, хотя здесь у нас были положительные примеры. В июле 1989 г. выполнявший подобную задачу в районе Марокко тральщик Северного флота "Пулеметчик" получил сигнал о нападении пиратов от СРМТ "Капитан Орликов". Пираты захватили судно, изолировали капитана и часть экипажа и под угрозой оружия заставили остальных вести корабль в указанную ими точку на побережье. Однако тральщику удалось перехватить траулер и, произведя несколько предупредительных очередей из пулемета, заставить сдаться и освободить экипаж.

Отсутствие видимой силы, которая может противостоять пиратам, убеждает последних в безнаказанности своих действий. Интересен тот факт, что ВМС США хотя и сократили присутствие своих кораблей в районах, где наиболее вероятны нападения пиратов, но полностью свое присутствие не исключили. В 1995-1997 гг. в ИМО не поступали данные о нападении на суда под американским флагом, хотя они в отличие от нашего торгового флота меньше плавать не стали. Всего с 1991 по 1997 г. отмечено только четыре случая нападения на американские суда, на английские - два, а на российские - свыше 40. Причем пик нападений - 28 (более четверти всех случаев в мире!) - пришелся на 1993 г., когда произошел резкий спад активности ВМФ РФ. Сейчас в среднем три случая пиратских нападений на российские суда в год. Но это, скорее всего, по причине значительного уменьшения торгового и рыболовного флота России.

Чаще всего нападениям подвергаются сухогрузы (около 30% общего числа), танкеры и контейнеровозы (по 11%), рыболовные суда (около 11%).

В последнее время увеличилось количество нападений на суда, перевозящиеся химические грузы, на пассажирские суда (в основном паромы). Стабильно (2-3 случая в год) разбою подвергаются яхты, где отдыхают богатые, по мнению пиратов, туристы. Специалисты считают, что наиболее уязвимы для подобных атак суда небольших и средних размеров, водоизмещением 4-20 тыс. тонн с экипажем 18-20 человек, имеющие невысокий борт.

Методы и способы действий пиратов отличаются в зависимости от района их действий, степени организованности, их оснащения и вооружения, а также традиций, свойственных данному региону. Нападения на суда совершаются во время их стоянки в порту у причала, во время якорной стоянки и при совершении перехода как в территориальных, так и в международных водах. Но наиболее часто, около 50% всех случаев, пираты атакуют в портах и в местах якорных стоянок, так как в этом случае подобраться к неподвижным судам значительно проще.

Статистика, свидетельствующая об участившихся пиратских нападениях, указывает на необходимость выработки мер правового, организационного и технического характера по предотвращению пиратства.

Анализ таких случаев показывает, что внезапное нападение можно предотвратить путем выставления дополнительной вахты при проходе узких проливов; освещения в ночное время верхней палубы (обычно пираты выбирают неосвещенные места судна); установки технических средств охраны грузов: видеокамер, контролирующих контейнерные площадки, корму, удаленные части судна, невидимые с ходового мостика, сигнализации на дверях и люках, где находятся материальные ценности.

На основе рекомендаций ИМО Департамент морского транспорта РФ разработал в 1995 г. план обеспечения безопасности судна и экипажа. Но многое зависит и от подготовленности экипажа. Думается, будет не лишним при их подготовке, особенно если планируется плавание в опасных в отношении пиратства районах, проходить специальную подготовку по борьбе с данными преступлениями.

Одним из способов борьбы с пиратством, по мнению ИМО, помимо различных мер организационного характера является создание технических средств экстренного оповещения правоохранительных органов о совершенном нападении.

Направление ВМС в регионы частых пиратских нападений зарекомендовало себя эффективным средством борьбы с пиратством. Неоднократно раздавались призывы к формированию международного оперативного соединения, задачей которого было бы патрулирование таких регионов с целью пресечения морского разбоя. Но существует и негативное отношение береговых государств к идее разрешения иностранным вооружен-

ным силам проводить операции в своих территориальных водах. Иностранные военные корабли, находясь в территориальных водах другой страны, не имеют права брать на себя правоохранительные функции или преследовать пиратов без предварительной просьбы об этом со стороны данного государства.

Можно предложить два первоочередных варианта решения проблемы борьбы с пиратством.

Первый сводится к тому, чтобы ограничить районы, где чаще всего происходят случаи вооруженного разбоя, региональными рамками, в которых прибрежные государства смогут заключить соглашения по борьбе с пиратством, не дожидаясь заключения универсального (многостороннего) соглашения. Страны - участники таких соглашений, преследуя общую цель, возможно, даже готовы допустить использование военно-морских сил стран региона в своих территориальных водах.

Второй вариант сводится к необходимости принятия каждым государством национальных законодательных актов, согласованных с положениями международного права по борьбе с пиратством, т.е. пересмотра соответствующих статей национального законодательства, четкого определения понятия пиратства и разработки юридических санкций в соответствии с международным правом.

Носенко Ю.Н.
Директор (Infocon)

РОЛЬ ЧАСТНЫХ КОМПАНИЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ТИРОВСКИХ ПЕРЕВОЗОК

«Инфокон» – холдинговая российская компания занимающаяся обеспечением безопасности всех видов коммерческой деятельности в России, СНГ и за рубежом.

Одним из направлений деятельности является безопасность автотранспортных перевозок. Мы члены Агентства по борьбе с преступлениями в коммерции при международной мировой палате.

В 1998 г. «Инфокон» заключил генеральное соглашение IRU (Международным Союзом автомобильного транспорта) о оказании содействия Национальным автомобильным ассоциациям содействия в безопасности Тировских перевозок. Одновременно было подписано соглашение и с Департаментом ТиР по этим же вопросам. В развитие этих соглашений нами было заключено более 20 двухсторонних соглашений с национальными автомобильными ассоциациями ряда стран Европы и СНГ. За более чем четырехлетний опыт совместной работы нами выполнено 439 поручений IRU. Это прежде всего расследования по пресловутой недоставке тировских грузов на таможенные терминалы (60%), разбирательства с участием адвокатов по задержаниям автотранспорта, дорожно-транспортным происшествиям, хищениям грузов (алюминевые чушки), исследование страховых случаев (30%). Проведено более 80 мероприятий по вооруженному сопровождению особо ценных грузов (от 500 до 3 млн.). Как известно есть таможенное сопровождение цель которого доставки пломбы в целости и сохранности. Мы же обеспечиваем сохранность груза и несем за это ответственность.

Работа проводилась в тесном взаимодействии с таможенными органами в центре и на погранпереходах (особенно в Смоленске и Выборге) с представительством IRU в России, с АСМАП.

В нашей практике мы в основном сталкиваемся с провозом контрабандных товаров. То есть, машина по ТиР-корнетом проходит границу (Смоленск, Выборг, Брянск), фиксируется, через 2-5 дней возвращается обратно без груза, со всеми необходимыми отметками о растаможивании груза на Южной, Северной таможни и др. ее выпускают. Через 10-15 дней из той же Южной – Северной таможни поступает информация о неприбытии груза. Машина попадает в т.н. черный список. И при следующем пересечении границы ее задерживают с грузом. Груз принадлежит уже другой компании. Сроки разбирательства ограничены. К нам идут срочно обращения о помощи от национальных ассоциаций или террористических фирм. Ни не могут понять, почему при получении всех необходимых отметок машина задерживается.

Мы направляем своих специалистов (это бывшие сотрудники таможенных органов, и юристы, в зависимости от ситуации адвокаты) на место

для разбирательства. (Пострадавшая сторона не знает языка, не понимает нашего Таможенного кодекса и т.д.).

Во всех таких случаях (более 200) мы сталкиваемся с мошеническими действиями конкретных преступных групп или лиц. Это, как правило, подставные фирмы-однодневки, поддельные оттиски печатей таможенных офицеров по книжкам МДП.

Сложность таких ситуаций заключается в том, что здесь вовлечены в конфликт 4 стороны - отправитель, получатель груза, перевозчик и таможенный орган.

Грузоотправитель и получатель часто выступают в одном лице. Таможенный орган на границе задерживает машину с грузом при наличии оснований – по факту недоставки, подтвержденный к примеру Московской Южной и Северной таможней. (Случаев, когда задержки были с целью вымогательства, не было. Были ошибки вызываемые техническими сбоями в компьютерной системе. Они как правило быстро устранялись).

Машина ставится на штраф-площадку. Водитель как правило плохо понимает по русски. Документов по прошлой доставке с собой нет. Самая страдающая сторона перевозчик – угроза штрафа за прошлую перевозку. И возмещение ущерба новому владельцу груза. До того, как мы подключились к этой работе, водители в ожидании помощи до 30 дней жили в гостиницах.

Наша задача – быстро получить все экземпляр доказательств, проверить их через соответствующий терминал, т.е. помочь таможне быстро провести таможенное расследование.

В итоге таких мероприятий выяснялось, что получатель – фирма-однодневка, адрес подставной, телефоны вымышленные.

(Надо платить штрафы перевозчику).

Когда мы разобрались в технологии таких мошеннических случаев выявилось самое уязвимое на наш взгляд для мошенников звено.

Всех водителей до прибытия в таможенный терминал в Москве на кольцевой дороге встречают представители получателей. Которые затем сопровождают трап с грузом в точку растаможки. Там забирают у водителя документы и через 30 мин., 1 – 3 часа, приносят со всеми отметками о происхождении таможенной процедуры (иногда сразу на склад). Машина идет на склад, там разгружается и уходит в Европу. В при следующем заходе ее задерживают.

Мы предложили перевозчикам очень простую вещь.

Перед выходом машины из Хельсинки, Австрии, Гамбурга и т.д. позвонить нам и сообщить фирму-получатель. Мы сообщим сразу же одно-

дневка она или нет. Если да, то Вы 100% попадете на недоставку. Мы готовы Вас встретить и сопроводить на склад временного хранения.

К нашему большому удивлению многие перевозчики отказались от этой помощи. Причина проста – большинство получателей ставят условие – встречи на МКАД, а в не таможне и если мы их условия не выполняем, то потеряем заказ.

Это как правило мелкие перевозные компании. Они осознанно идут на риск, надеясь что пронесет. Некоторые после таких доставок долгое время в Россию не въезжаю, другие меняют номера на автопоездах и т.д.

Здесь мы видим осознанные действия отдельных перевозчиков, который не хочет избегать недоставки.

В ряде случаев их потери компенсирует грузополучатель (оплачиваются штрафы на таможне, гостиницы, стоянки и т.д.) в лице каких-то посредников.

Вторая сторона.

Когда проводится расследование, устанавливаются следующие обстоятельства, недостатки на таможне:

а) отметки о растаможке поддельные;

б) отметки сделаны подлинной печатью таможенного офицера (но она изъята в связи с уходом его в отпуск и в этот период находилась в сейфе, либо она утрачена и т.д.);

в) отметки сделаны печатью № 15, таможенный офицер Иванов дежурил именно в это время. Но машина официально процедуру растаможки не прошла. (В чем дело. Очень просто в правом кармане печать подлинная, в левом – поддельная).

Таким образом здесь участвуют таможенные офицеры.

Если говорить о динамике таких случаев, то тенденция идет на их уменьшение.

Такая положительная динамика обусловлена ужесточением требований таможни, включая деятельность службы собственной безопасности, а также повышением ответственности национальных ассоциаций за своих членов-перевозчиков перед IRU.

Но национальные Ассоциации и тем более IRU об этих недоставка узнают много позже. И это создает впоследствии большие сложности, вызванные необходимостью IRU погашать штрафы, выставляемые ГТК.

Сейчас, после введения обязательной процедуры уведомления ассоциаций о недоставках, мы считаем, что ситуация должна улучшаться.

III. Правовые проблемы противодействия терроризму на транспорте

Лунеев В.В.
зав. сектором уголовного права
и криминологии Института
государства и права РАН,
директор Московского
исследовательского центра по
проблемам организованной
преступности и коррупции
доктор юридических наук, профессор

ТЕНДЕНЦИИ ТЕРРОРИЗМА И УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ БОРЬБЫ С НИМ

1. Многие полагают, что беспрецедентные террористические акты, совершенные в США, самой могучей стране мира, 11 сентября 2001 г. (в Нью-Йорке и Вашингтоне) стали своеобразной **точкой отсчета** нового столетия, когда по сути своей была подведена специфическая черта под «холодной» войной между капитализмом и социализмом, между западом и востоком и началась доселе дремлющая «горячая» война между богатым севером и бедным югом (или между исламом и христианством, между двумя основными цивилизациями и т.д.).

В этих ситуативных оценках может быть много преувеличенного, но то, что эти события стали своеобразным **поворотным пунктом** это, видимо так. Но поворотным пунктом чего? Развития самого терроризма или его **новой оценки**, оценки новых мировых угроз. Полагаю, последнее. Терроризм и до этого события в России (взрывы домов в Москве и других городах) и в США (первый взрыв Центра международной торговли в Нью-Йорке, который преследовал цель аналогичного разрушение башен-близнецов и гибель десятков тысяч людей. Лишь по счастливой случайности этого не

произошло) был также опасен. И это было видно по тенденциям развития терроризма в конце прошлого столетия.

2. Каковы же эти тенденции? Основной тенденцией было **интенсивное изменение терроризма в направлении повышения его общественной опасности:**

а) по темпам роста и прироста;

б) по уровню организованности;

в) по материально-техническому и финансовому обеспечению;

г) по национальным и транснациональным масштабам террористической деятельности;

д) по степени тяжести наступивших последствий;

е) по числу человеческих жертв (терракты 11 сентября 2001 г. превзошли по числу жертв все последствия предыдущей истории терроризма);

ж) по характеру и объему целей;

з) по расширению его социальной базы.

А. **По темпам роста и прироста**. За последние три десятка лет в мире было совершено более 10 тысяч террористических актов только широко известных и нашедших отражение в мировых СМИ. В нашей стране фактический терроризм особенно интенсивно возрастал в процессе и после распада СССР. Достаточно вспомнить кровавые события в Узбекистане, Таджикистане, Азербайджане, Грузии, Армении, в Прибалтике и Чечне, Как преступление он впервые был введен в УК в 1994 г. В этом году было зарегистрировано 18 случаев терроризма, а в 2001 уже было учтено – 327 случаев, всего в прошлом году расследовалось – 402 случая. Прирост в 18 раз.

Б. **По уровню организованности** терроризм в истекшее столетие развивался от террористов одиночек до создания террористических групп, крупных организаций, политических террористических формирований левого, ультраправого, националистического и религиозного толка до транснациональных террористических объединений типа «Аль-Каида» (Основа).

В. **По материально-техническому и финансовому обеспечению** развитие идет от применения кинжала, пистолета до колоссальных взрывов и средств массового поражения (химических, биологических, ядерных) при помощи мировых центров финансирования террористических акций.

Г. **По национальным и транснациональным масштабам террористической деятельности.** В этом плане терроризм «движется» от единичного места преступления - места совершения террористического акта до охвата целых городов, стран, регионов организованной и систематической террористической деятельностью.

Д. По степени тяжести наступивших последствий и числу человеческих жертв тенденция устрашающая. Темпы прироста человеческих жертв в среднем в на порядок опережают темпы прироста самих террористических актов. Тенденция такова: от убийств отдельных ненавистных террористам лиц и в чем-то по их мнению виновных перед ними, до уничтожения тысяч и десятков тысяч ни в чем не повинных людей. Я уже не говорю о колоссальных материальных разрушениях.

Е. **По характеру и объему целей** тренд вполне определенен: от убийства отдельных лиц, до свержения легитимных властей, разрушения государств и фактического уничтожения целых народов.

Ж. **Социальная база террористов**, к великому сожалению, постоянно растет и расширяется Под знамена террористов становятся не только отдельные организации, политические, националистические и религиозные объединения, а целые народы (нередко обманутые) или его значительные слои.

Все эти тенденции свидетельствуют о становлении терроризма **фактором глобального значения,** с которым приходится считаться любому правительству в своей внутренней и внешней политике и мировому сообществу в целом.

3. Причин такого трагического развития террористической деятельности называется много: политические, идеологические, националистические, религиозные, психологические, территориальные, социальные, экономические и т.д. Все они, видимо, могут иметь место. Но главными, на мой взгляд, остаются **социально-экономические причины, выраженные в величайшей социальной несправедливости**, на которую потом наслаиваются многие другие обстоятельства и социально-экономические причины окрашиваются в тот или иной политический, идеологический, национальный или религиозный цвет, что еще более упрочняет террористическую направленность отдельных групп, слоев, народов.

Поэтому современный терроризм в широком понимании данного понятия - это, видимо, не столкновение религий, наций, цивилизаций, а антагонизм между страшной бедностью нередко потенциально богатых регионов и беспредельным богатством развитых стран. И здесь движущей силой выступает не столько сама бедность, сколько величайшая социальная несправедливость в мире, удерживаемая с помощью серьезного прямого и косвенного давления и насилия одних слоев общества над другими, одних стран над другими, одних народов над другими.

4. Тенденция глобализации мира, интенсивно проталкиваемая транснациональными монстрами, США и другими развитыми странами, которая становится доминирующей, усугубляет развитие мирового терроризма и в

целом организованную транснациональную преступность. Назову только три криминологически значимых обстоятельства, связанных с глобализацией:

- резкое снижение уровня занятости (концепция 20:80 – 20% населения необходимо, а 80% - излишне) особенно в развивающихся и слабо развитых странах;

- снижение суверенитета стран перед наднациональными образованиями и другими сильными мира сего;

- дезинтеграция и распад стран. В текущем столетии ожидается образование до 500 стран.

Поэтому ошибочно рассматривать западных антиглобалистов, как «отморозков». Глобализация объективна. Ее не избежать, но минимизировать можно и необходимо ее криминогенные последствия. И как показывает последний Давосский форум в США, такое понимание постепенно приходит.

К сожалению, эти причины недостаточно анализируются. Например, в одном из докладов Национальной комиссии США по терроризму под заголовком «Приближающая угроза международного терроризма» (Countering the Changing Threat of International Terrorism) еще в конце 1999 году почти провидчески говорилось, что террористические организации «основаны на идеологической близости и общей ненависти к Соединенным Штатам. Это делает террористические нападения более трудными к распознанию и предотвращению» (p. ii). Но причина общей ненависти не анализировалась и не анализируется.

Таким образом, несмотря на относительно верное и надежное прогнозирование возможного развития террористической деятельности, никто не предполагал, что подобные прогнозы сбудутся так быстро. Этот факт лишний раз указывает на особо интенсивное развитие терроризма в современном глобализующимся мире и что откладывать разработку эффективных мер борьбы с терроризмом практически уже некогда.

5. Очень важно осознать и следующую причину. Глобальный терроризм особо интенсивно стал развиваться в послевоенное время в связи с противостоянием двух мировых систем – социализма и капитализма. Эти две идеологические системы, беспощадно борясь между собой, взрастили армады террористов, направленных друг против друга. Ныне стало известно, что правительства противоборствующих сторон нередко ставили перед собой террористические задачи уничтожения неугодных лидеров тех или иных стран. Это способствовало разрастанию государственной поддержки терроризма другими странами (Афганистан, Ирак, Иран, Ливия, Пакистан

и т.д.). Снижение противостояния между СССР и США и развал СССР оставили идеологические террористические организации без «поводырей» и средств существования. Профессиональные террористы стали искать других покровителей. Известно, что Усама бен Ладен имел связи с американскими спецслужбами в Пакистане и Афганистане и участвовал в организации борьбы моджахедов с советскими войсками. Именно в этот период была создана там «Аль-Каида», острие которой было направлено против СССР, а ныне - на США.

6. Тенденции уголовно-правовой борьбы с терроризмом в отдельных странах и в мире в целом вызывают **не меньший пессимизм**. Интенсификация терроризма после второй мировой и «холодной» войн прогнозировалась и в мире, и отдельных странах. В 70-е годы ООН были приняты конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, о борьбе с захватом заложников ; в 90-х о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения, декларация о мерах по ликвидации международного терроризма и конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом. Всего 12 конвенций и последняя резолюция Совета Безопасности ООН от 27 сентября 2001 г. Однако это не останавливает терроризм в мире и в его отдельных регионах.

Та же тенденция просматривается и в России. Только в 1994 г. УК РСФСР 1960 г. был дополнен статья 213-3 об ответственности за терроризм, а в 1996 в новый УК РФ введены ст. 205 под тем же наименование и ряд других статей, предусматривающих ответственность за иные формы террористической деятельности. В 1997 г. был издан Указ Президента РФ о мерах по усилению борьбы с терроризмом: а в 1998 г. принят Федеральный закон РФ о борьбе с терроризмом. В эти годы была создана Межведомственная антитеррористическая комиссия, а позднее и другие организационные структуры в рамках СНГ. 10 января текущего года был издан Указ Президента РФ «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН» от 28 сентября 2001 г. .Аналогичные тенденции наблюдались и в других странах Запада.

7. Особо настораживает **низкая раскрываемость терроризма**. Она находится в пределах 5-10-20 процентов от числа учтенных терактов. Тогда как 80-90% реальных террористических актов достигает своей цели. Эффективность террористов в 6-8 раз выше антитеррористической деятельности. И еще один факт. Для всех очевидно, что терроризм ныне главным образом **организованный**. А вот это-то и не доказывается. Мы говорили, что в 2001 г. в России расследовалось 402 случая терроризма. Из них установлено всего лишь 11 случаев (около 3%), которые были совершены организованными преступными формированиями.

8. Анализ мер возможного предупреждения терроризма после известных сентябрьских событий в разных странах, особенно в США, Великобритании, Германии и в России, показывает, что среди этих мер **доминируют силовые, военные и специально-разведывательные** аспекты. В системе предпринимаемых мер почти не уделяется внимания вопросам изучения реальных причин и условий, способствующих возникновению и разрастанию терроризма, их устранению или минимизации. Особо тревожит то, что предпринимаемые меры нередко **нарушают фундаментальные права человека** (массовые задержания и обыски, прослушивание телефонных разговоров, поощрение националистических и расовых тенденций, подозрительности и доносительства, ковровые бомбардировки и другие насильственно-военные действия). Многие противопоставляют личную безопасность правам человека. Нет сомнения в том, что определенное уточнение соотношения свободы и контроля необходимо.

Мир вновь стоит перед проблемой ювелирного решения важнейшей двуединой задачи – эффективности правоохранительной деятельности и ее гуманности, результативной работы органов правоохраны и строжайшего соблюдения фундаментальных прав человека, нового соотношения свободы и необходимости, свободы и безопасности.

Диканова Т.А.
заведующая отделом НИИ проблем
укрепления законности и правопорядка
при Генеральной прокуратуре РФ,
доктор юридических наук.

О НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ ПО ПРОБЛЕМАМ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

О БЕЗОПАСНОСТИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ТЕРРОРИЗМА НА ТРАНСПОРТЕ

Безопасность и предупреждение терроризма на транспорте - взаимосвязанные проблемы. Предупреждение терроризма предполагает, прежде всего, обеспечение безопасности движения и эксплуатации транспорта, что традиционно считается главной задачей для всех транспортных организаций. Все подразделения всех звеньев транспортной системы в той или иной степени связаны с ее решением.

До недавнего времени прокурорским надзором за исполнением законодательства о безопасности движения на транспорте занимались специализированные транспортные прокуратуры, что являлось приоритетным направлением их деятельности. В НИИ при Генеральной прокуратуре был создан соответствующий отдел, который занимался научно-методическим обеспечением транспортных прокуратур. Приказом Генерального прокурора РФ от 22.01.01 г. № 2 "Об изменении организации прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органов и реорганизации транспортных прокуратур" ликвидированы транспортные прокуратуры на правах областных и управление Генеральной прокуратуры по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах. Сохранены лишь транспортные прокуратуры на правах районных, которые переподчинены прокурорам субъектов РФ, и руководство ими переведено на территориальный принцип работы. Т.о. ликвидирована централизованная система транспортных прокуратур, основанная на экстерриториальном принципе. В Генеральной прокуратуре РФ создан отдел по надзору за исполнением законов на транспорте в составе Управления по надзору за исполнением законодательства и законностью правовых актов. Соответствующие подразделения образованы в прокуратурах субъектов Федерации. Надзор за исполнением законов в деятельности МВД РФ при производстве дознания, предварительного следствия и ОРД по делам о правонарушениях и преступлениях на транспорте, который ранее осуществляли транспортные прокуратуры, передан Главному следственному управлению. Таким образом, существовавшая прежде "цепочка": прокурорский надзор за исполнением законов - выявление нарушений - принятие мер реагирования, в т.ч. возбуждение уголовных дел по фактам аварий и катастроф, - расследование этих дел, - нарушена. Кроме того, нельзя не отметить, что наличие в транспортных прокуратурах двух основных направлений работы: надзор за исполнением транспортного и надзор за исполнением таможенного законодательства, как представляется, позволяло решать проблемы, возникаю-

щие по каждому из названных направлений, комплексно, поскольку между ними есть тесная связь. Связь наглядно видна на мерах предупреждения терроризма в США в связи с событиями 11 сентября: это, прежде всего, ужесточение транспортного и таможенного контроля. Два названные направления прокурорского надзора у нас ныне "разведены" по различным подразделениям территориальных прокуратур. В таких условиях важно сохранить высокий уровень прокурорского надзора, достигнутый к моменту реорганизации, и в научно-методическом плане обеспечить эту работу, тем более, что часть квалифицированных кадров при реорганизации сохранить не удалось, пришли новые работники, не знакомые с "транспортной спецификой".

Отделом проблем прокурорского надзора за соблюдением законности в налоговой сфере и деятельности таможенных органов НИИ при Генеральной прокуратуре РФ (нынешнее название отдела НИИ) для транспортных прокуратур был подготовлен целый ряд научно-методических пособий, посвященных проблемам безопасности, а также другие пособия, которые в той или иной степени затрагивают проблемы, непосредственно связанные с обеспечением этой безопасности и предупреждением терроризма на транспорте. В частности, были подготовлены научно-методические пособия по прокурорского надзору за исполнением законодательства о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, морского, речного, воздушного транспорта. В этих работах для прокуроров был дан анализ законодательства, регламентирующего безопасность, система обеспечения безопасности и система ведомственного (транспортного) контроля; указаны конкретные подразделения транспортных организаций, участвующие в обеспечении и контроле, их компетенция, нормативные акты, ее устанавливающие; методы, позволяющие прокурорам выбирать транспортные предприятия, на которых следует провести проверку, методы самой проверки. Всегда в такие пособия включался раздел о наиболее распространенных, типичных нарушениях законодательства о безопасности; обстоятельствах, им способствующих, которые одновременно являются и обстоятельствами, способствующими совершению террористических акций.

Были подготовлены пособия по вопросам прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего предупреждение загрязнения природы из-за аварий, катастроф, других происшествий на транспорте. В этих пособиях также рассматривался спектр проблем, непосредственно связанных и с предупреждением террористических акций.

Имеется ряд научно - методических пособий по проблемам предварительного расследования дел об авариях и катастрофах на железнодорожном, водном, воздушном транспорте. Подготовлены "учебные дела", позво-

ляющие следователям с помощью компьютерной техники в зависимости от конкретной криминалистической ситуации получить методические рекомендации по расследованию уголовных дел названной категории. Издано методическое пособие, в котором анализируются "следственные ошибки" по уголовным делам об авариях и катастрофах на транспорте. В этих работах значительное внимание уделяется так называемому "служебному" (ведомственному) расследованию аварий и катастроф, рассматриваются вопросы взаимодействия групп, осуществляющих это расследование и предварительное расследование по уголовному делу, анализируются типичные ошибки, допускаемые следователями при оценке актов служебных расследований, нарушения, допускаемых как в ходе служебного, так и предварительного расследования, пути их устранения и пр. Информация, данная в этих пособиях, может использоваться и в деятельности по предупреждению терроризма на транспорте.

Вместе с тем, практически весь тираж этих работ разошелся по транспортным прокуратурам, мы не имеем возможности удовлетворить спрос на эти работы тех новых кадров прокуратуры, которые не знакомы с "транспортной спецификой". Кроме того, значительная часть этих работ подготовлена до принятия нового транспортного законодательства, и конечно - нового Уголовно-процессуального кодекса РФ. Мы планирует начать подготовку научно-методических пособий по данным проблемам, основанных уже на новом законодательстве, новой системе управления и организации работы транспорта.

2. Совершенно очевидно, что вопросы предупреждения терроризма требуют государственного контроля за деятельностью стратегически важных транспортных объектов. В настоящее время эта проблема актуальна, прежде всего, в связи с масштабностью изменений, вызванных переходом к рынку, приватизацией. В этой связи нами был подготовлен ряд научно-практических пособий по проблемам прокурорского **надзора за исполнением законодательства о защите прав государства как акционера и собственника** – на воздушном, речном и морском транспорте. С учетом того, что приватизация на транспорте еще не закончена: предстоит крупномасштабная приватизация на железнодорожном транспорте, кроме того государство сохраняет часть объектов транспорта в своей собственности, и важно предупредить злоупотребления в ее отношении, отделом в первом полугодии 2002 г. будет подготовлено пособие по вопросам прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав государства как собственника на железнодорожном транспорте. Наша цель – сориентировать прокуроров на своевременное выявление, предупреждение нарушений, подобных тем, которые имели место при приватизации на других ви-

дах транспорта и из-за которых **контроль государства на многих объектах транспорта, имеющих стратегическое значение, потерян, что препятствует проведению необходимых антитеррористических мероприятий.**

Получение государством пакетов акций, увеличение их размеров теперь возможно только на вторичном рынке ценных бумаг, что требует выделения дополнительных бюджетных средств. Эти средства можно отыскать лишь наладив порядок при продаже, залоге, в арендных и других гражданско-правовых отношениях, объектом которых является государственная собственность : поступления от сделок должны идти в казну. Вместе с тем, здесь допускается множество злоупотреблений, прежде всего, двойная бухгалтерия: государственные площади сдаются по документам практически бесплатно, на самом деле арендная плата присваивается; залог флота используется как средство присвоения кредитов, что влечет невосполнимую утрату флота; заключаются липовые договоры на ремонтные и строительные работы, которые оплачиваются из бюджета. Государственные служащие совмещают "службу" с протекцией интересов частных фирм-прилипал, которые нередко сами и создают для своих родственников. Всему комплексу этих вопросов, действиям прокуроров по выявлению и реагированию на названные нарушения и посвящены наши пособия.

3. Как показывают прокурорские проверки, обстоятельствами, потенциально способствующими терроризму, являются нарушения законодательства, регламентирующего требования **к перевозкам грузов, особенно, опасных, их сохранности**. По этим вопросам отделом для транспортных прокуроров подготовлен ряд методических пособий - по отдельным видам транспорта, по отдельным проблемам, например, - предупреждения простоев, обеспечения сохранности грузов; есть пособие, посвященное обеспечению сохранности грузов за рубежом и др. В работах отмечается, что на российском транспорте не обеспечивается надлежащая охрана опасных грузов, они перевозятся в неисправных транспортных средствах, допускается массовое скопление транспортных средств с опасными грузами на станциях, в пунктах отстоя вагонов, персонал не обучается методам работы с опасными грузами, не проходит аттестацию, зарегистрированы многочисленные случаи потери опасных грузов; транспортные организации хранят, реализуют ГСМ, не имея на это лицензий. Особую опасность такое положение дел имеет на промышленном железнодорожном транспорте, который дислоцирован в непосредственной близости от опасных производств, складов горюче-смазочных материалов, автозаправчных станций, автобаз, которые должным образом не охраняются и где

нарушаются противопожарные, санитарно-гигиенические, экологические и другие требования к эксплуатации.

4. Ряд пособий, подготовленных отделом, посвящен вопросам прокурорского надзора за законностью **привлечения субъектами административной юрисдикции лиц, виновных в совершении правонарушений на транспорте, к административной ответственности**. В этих работах отмечается, что такое мощное средство предупреждения преступлений, в т.ч. терроризма на транспорте, как административная ответственность должным образом не испольхзуется, в частности, на авиационном транспорте. Между тем, Кодексом об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за размещение в районе аэродрома знаков и устройств, сходных с маркировочными, применение пиротехнических изделий, повреждение аэродромного оборудования воздушных судов, их оборудования, проход или проезд без разрешения по территории аэропортов, нарушение праивл исполнения воздушного пространства и пр., т.е. действий, представляющих потенциальную опансость, как способствующих терроризму. Между тем, проведенное отделом исследование показало, что в настоящее время административно-юрисдикционная деятельность органов воздушного транспорта, что называется, на нуде: в самом Минтрансе надлежащей работы по сбору и анализу соответствующей информации не ведется, практически нет привлеченных к ответственности за правонарушения воздушном транспорте, что нельзя сказать о самих правонарушениях, никакой контрольной работиы не осуществляется, к сожадению и должного прокурорского надзора не ведется - прокуроры не реагируют на бездействие транспортных органов. Методические рекомендации нацеливают транспортные органы и прокуроров на выполнение своих функциональных обязанностей.

5. **Предупреждение терроризма обеспечивается и таможенными органами, прежде всего путем выявления контрабанды**, причем не только оружия и других опасных предметов и веществ, но и контрабанды наркотиков, других товаров как основной финансовой подпитки террористов. В этой связи весьма важно выявлять нарушения таможенными органами требований законодательства, предъявляемого к осуществлению таможенного контроля. В этой связи отделом подготовлен ряд методических пособий, посвященных прокурорскому надзору на этом участке. В них рассматриваются и многочисленные нарушения таможенного законодательства "серыми" и "черными" брокерами, складами временного хранения, таможенными складами и т.д., меры, которые должны принимать таможенные

органы в этой связи, средства прокурорского надзора, используемые в случае бездействия таможенных органов.

Вместе с тем, многие вопросы прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства еще не рассмотрены в методических пособиях. В частности, это вопросы, связанные с исполнением Конвенции МДП. В настоящее время особенно много нарушений таможенного законодательства допускается при доставке товаров в таможни назначения, использовании режима транзита, в т.ч. с применением Конвенции МДП. Международные перевозчики вместо доставки товара в таможни назначения, доставляют товар непосредственно грузополучателям, неизвестно, что это за товар (им вполне может быть оружие, взрывчатые вещества для террористов). Даже если это "обычный" товар, федеральный бюджет несет огромные потери, потери не возмещаются, отчасти и по вине таможенных органов, которые допускают волокиту с производством по этим делам, соответственно не используется в полной мере процедура возмещения потерь, предусмотренная названной конвенцией. В этой связи отдел разрабатывает методические рекомендации для прокуроров по надзору за исполнением законов на этом участке. При этом мы учитываем, что в последние годы российское законодательство существенно изменено. Так, в Федеральный закон от 24 июля 1998 г. №127-ФЗ "О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушения порядка их выполнения" внесены существенные изменения и дополнения - 2.01.2000 г. и 30.12.01 г. Издано постановление Правительство РФ от 16.01.01 г. № 739, утвердившее "Положение о допуске российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок". 16.10.2001 г. были внесены изменения и дополнения в Положение о лицензировании этих перевозок, утвержденное постановлением Правительства 16.03.97 г. № 322. На этой основе издан ряд ведомственных нормативных актов, в частности, Минтранса РФ, ГТК РФ, которые необходимо учитывать прокурорам.

В отделе проводятся исследования и по другим аспектам рассматриваемой проблемы, связанным с предупреждением нарушений порядка перемещения товаров через таможенную границу, отмыванием «грязных денег» путем использования «таможенных технологий». В частности, в 2000 г. вышла книга, подготовленная в отделе, «Борьба с таможенными преступлениями и отмыванием грязных денег», ЮНИТИ.

6. Кроме подготовки методических пособий, монографий отдел раз в два года готовит анализ состояния законности и преступности на транспорте и в таможенной сфере, а также - научные доклады, обзоры, предложения по совершенствованию законодательства. В этих работах рассматриваются

наиболее острые проблемы, в т.ч. и связанные с предупреждением терроризма. Так, отделом был проведен "Сравнительный анализ действующего законодательства, регламентирующего миграцию, порядок въезда и выезда иностранных граждан и граждан России, системы пограничного и таможенного контроля". Для России **предупреждение терроризма путем усиления миграционного контроля** – эта одна из наиболее актуальных проблем. На нашей территории находится миллионы нелегальных иностранных граждан и лиц без гражданства, значительная их часть - в Москве и Московской области. Речь идет о целых диаспорах со своей структурой, занимающихся незаконной миграцией соотечественников. Преступники установили жесткую «таксу»: транзит через Россию на Запад стоит примерно 10 тыс. долларов, российский загранпаспорт - 1000 долларов, незаконная виза на въезд в Россию - 150 долларов, виза на право въезда в страны Западной Европы, Америку - 1500 долларов, организация незаконного перехода границы - 5 тыс. долларов и т.д. Сложились организованные преступные группировки, занимающиеся оформлением документов для поездки в Россию, отправкой иммигрантов, встречей их в России, обеспечением жильем, подготовкой и изготовлением документов, необходимых для въезда в страны Западной Европы. Некоторые иностранцы - "спортсмены" из Иордании, Пакистана, ряда других восточных стран на самом деле направлялись на войну в Чечню.

Значительное число иностранцев попадают в Россию из республик бывшего Союза без документов и въездных виз, чему способствует "прозрачность" границ, а также то обстоятельство, что в ряде этих стран в отличие от России не отменялось уголовное преследование за бродяжничество, попрошайничество, соответственно эти лица ищут пристанища в России. Возрастает количество выходцев из низших слоев населения стран 3-го мира, удельный вес криминального элемента .

Ситуация осложняется неоправданным ослаблением режима въезда в РФ граждан зарубежных государств, особенно из стран-членов СНГ – их въезд практически не ограничен, ростом числа фирм и организаций, пользующихся правом прямого приглашения иностранцев, которые не несут ответственность за размещение, пребывание и своевременный выезд иностранцев, несвоевременным приобщением России к "конвенции о беженцах", которое поставило Россию в довольно сложное положение (имеется в виду обязанность оказания финансовой, медицинской и др. помощи всем беглецам, прибывающим к нам как из стран Ближнего, так и Дальнего Зарубежья) и т.д. Особо нельзя не отметить несовершенство законодательства. В последние годы законотворчество на рассматриваемом направлении вообще приостановилось. Пожалуй, единственным

исключением является ратификация Россией Соглашения о сотрудничестве государств - участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией, подписанного в Москве 6 марта 1998 г. – Федеральный закон от 12 июля 2000 г. № 97-ФЗ. Предприняты попытки решить возникающие вопросы на региональном уровне, например, в Москве. Однако это не решает проблему в целом. Отделом на базе проведенного исследования подготовлены предложения по совершенствованию законодательства, включая предложения о присоединении к отдельным международным конвенциям до совершенствования национального законодательства, включая даже ведомственный уровень нормативных актов. Разработаны предложения по усилению деятельности правоохранительных органов в борьбе с незаконной миграцией (о создании соответствующих баз данных и пр.).

Жан Акри (Швейцария)
Начальник Департамента TIR

ПРИМЕНЕНИЕ ТАМОЖЕННОЙ КОНВЕНЦИИ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ПЕРЕВОЗКЕ ГРУЗОВ С ПРИМЕНЕНИЕМ КНИЖКИ МДП (TIR) И ВОПРОСЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Таможенные транзитные системы разрабатываются для того, чтобы в максимальной степени облегчить перемещение товаров, опечатанных таможенной пломбой, в международной торговле и обеспечить требуемую таможенную безопасность и гарантии странам транзита. Для того, чтобы такая система функционировала нормально, важно, чтобы любые связанные с ней формальности не были бы ни слишком обременительны для работников таможни, ни слишком сложными для транспортных операторов и их агентов. Поэтому необходимо соблюсти баланс между требованиями, с одной стороны, таможенных властей и с другой, автотранспортных операторов.

Традиционно сложилось так, что когда товары пересекали территорию одного или более государств в процессе международной перевозки товаров по дорогам, таможенные власти каждого государства применяли на-

циональные меры контроля и процедуры. Они отличались от страны к стране, но обычно включали в себя проверку груза на каждой национальной границе и выполнение национальных требований безопасности (гарантия, залог, задаток за таможенную пошлину и т.д.), чтобы покрыть риск неуплаты возможной пошлины и налогов пока товары перемещались транзитом через каждую территорию. Эти меры, применяемые в каждой стране транзита, вели к значительным расходам, задержкам и вмешательству в работу международного транспорта.

В попытке уменьшить эти испытываемые транспортными операторами трудности, но в то же время предложить таможенным администрациям международную систему контроля взамен традиционных национальных процедур при гарантировании прежних поступлений каждому государству, через которое товары перемещаются, и была разработана система TIR.

Конвенция TIR устанавливает международную транзитную систему с целью облегчить торговлю и международные перевозки товаров по дорогам.

Хорошее и безопасное функционирование любой транзитной системы предполагает:

- Удобные и безопасные таможенные процедуры;
- Контролируемый доступ к транзитной системе путем установления минимума условий и требований, которые должны быть выполнены участниками системы;
- Что лица, уполномоченные пользоваться системой TIR, должны быть в состоянии выполнять свои обязанности как с операционной точки зрения (знание процедуры), так и с точки зрения правовой и финансовой: владелец карнета TIR остается целиком и полностью ответственным перед таможней в случае неправильного применения процедур либо совершения мошеннических действий в рамках выполнения Конвенции TIR и норм национального законодательства;
- Стабильную и безопасную экономическую и финансовую среду, позволяющую всем участникам выполнять свои обязанности и финансовые обязательства.

НЕКОТОРЫЕ ЦИФРЫ

Система TIR была установлена в 1959 г. в 6 странах.

Участниками Конвенции TIR сейчас являются более 60 стран и ежегодно более 3 миллионов международных транспортных средств осуществляют перевозки по линии этой Конвенции.

Каждый день IRU предоставляет таможенным властям этих 60 стран финансовые гарантии на сумму 500 млн. долларов США чтобы грузовые автомобили TIR осуществляли свои перевозки.

Количество претензий со стороны таможни, то есть количество злоупотреблений системой, выросло с 60 случаев в год в 80-х годах до 7000 в настоящее время.

75% всех претензий, предъявляемых таможнями всех участников в рамках Конвенции TIR, предъявляются таможенными органами России.

ИЗМЕНЕНИЕ СПОСОБОВ МОШЕННИЧЕСТВА В СИСТЕМЕ TIR

Способы мошенничества, совершаемого большей частью без ведома транспортных операторов, использующих процедуру TIR, меняются.

В восьмидесятые и в начале девяностых годов мошенники пользовались с одной стороны, тем, что в результате ликвидации внутренних границ в Европейском Союзе, не сопровождавшейся соответствующими мерами и установлением таможенного контроля, образовались обширные прорехи, а с другой стороны, распадом Советского Союза на множество государств, у которых не было системы таможенного контроля, необходимой во время великих перемен.

Сегодня системы таможенного контроля укрепили, и таможенные процедуры в целом были адаптированы и усовершенствованы до такой степени, что механизмы мошенничества также претерпели изменения. Таким образом правовая и организационная слабость некоторых государств стала излюбленным полем деятельности мошенников.

ЦЕЛИ, ПРЕСЛЕДУЕМЫЕ МОШЕННИКАМИ

Очевидно, что их целью по-прежнему остается сокрытие товаров от таможенного контроля с двойной задачей - избежать уплаты пошлин, налогов и акцизных сборов на сокрытые товары, которые пришлось бы уплатить в случае обычного импорта, и продать их, иногда даже через существующую дистрибьюторную систему, но вне рамок правового и финансового экономического механизмов.

Организованное мошенничество всегда преследует эти две задачи с целью получения двойной выгоды.

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Наблюдение позволило выделить два основных способа.

В странах, где финансовые и правовые структуры организованы должным образом, а таможенные процедуры действуют довольно эффективно, укрытие товаров от таможенного контроля обычно является результатом грабежа, чаще всего с применением насилия.

С другой стороны, в тех странах, где экономическая, социальная и легальная структуры еще непрочны, насилие применяется редко, так как

достаточно воспользоваться слабостью экономической системы, создав видимость обычной операции.

Таким образом, подавляющему большинству случаев мошенничества, наблюдаемых в России и некоторых других странах Восточной Европы, присущи следующие характерные особенности:

- товары, перевозимые по процедуре TIR, являются частью реальной деловой операции, и продавец действительно получает за них деньги от покупателя,

- однако покупатель, который согласно транспортным документам фигурирует в качестве получателя-импортера, является фиктивной компанией, т.е. не физическим и не юридическим лицом, либо фирмой-«однодневкой», зарегистрированной по фальшивым документам или украденному паспорту.

Независимо от того, являются ли получатели фиктивной компанией либо фирмой-”однодневкой”, подобная практика становится возможной исключительно благодаря тому, что порой органы государственной власти намеренно ослабляют контроль за регистрацией или аккредитацией.

Более того, невозможно утверждать, является ли это следствием недостатка средств или действительного нежелания действовать, когда при учреждении компании, как представляется, не производится настоящей проверки, в частности, предыдущей истории учредителей компании и их причастности к деятельности фирм-”однодневок”. Сейчас известны сотни случаев, когда компания X, получив за один раз достаточно большую прибыль, просто прекращает торговую деятельность, а ее учредители при полной безнаказанности создают где-нибудь другую фирму.

К тому же мошенничество, совершенное подобным образом, возможно только при помощи изнутри, в частности, благодаря злоупотреблению в системе таможенных складов для хранения не оплаченных пошлиной товаров. Таможенные власти специально выдают лицензии на управление этими складами частным операторам или индивидуальным предпринимателям.

В результате сочетания всех этих факторов и иногда благодаря самим процедурам таможенной очистки мошенничество так легко совершается грузополучателями и так трудно предотвратить его перевозчикам, поскольку они не располагают возможностями оказывать давление или устанавливать контроль за разгрузкой на таможне, совершаемой вне их поля зрения и контроля.

При значительном улучшении таможенных процедур, при контролируемом доступе к системе TIR обеспечивается безопасность и стабильность финансовой среды.

Чтобы сделать это, должны быть немедленно предприняты действия, направленные на то, чтобы:

- усилить сотрудничество между частным и государственным секторами, каждый из которых обладает информацией, которая может оказаться полезной другой стороне для раскрытия и предотвращения мошенничества, например, систематически информируя частный сектор обо всех успешных операциях TIR (safe TIR), а в случае неудачной операции TIR ставя его в известность об этом как можно быстрее;

- исключить применение в странах высокого риска процедур таможенной очистки на лицензированных таможенных складах, ограничивая таким образом проведение заключительных процедур по операциям TIR ограниченным числом таможенных постов, отвечающим всем необходимым требования безопасности, чтобы дать таможенным властям в этих странах возможность осуществлять реальный контроль за движением товаров в таможенной транзитной системе;

- пересмотреть и усилить экономический и правовой контроль за созданием компаний и регистрацией коммерческих операторов, которым разрешено осуществлять торговлю с зарубежными странами с целью:

* обеспечить строгий предварительный контроль;

* гарантировать, чтобы за должным образом зарегистрированными компаниями осуществлялся постоянный контроль;

* усилить санкции против людей, злоупотребляющих правовой системой или нарушающих закон;

* выделить необходимые средства, чтобы обеспечить соответствующее выполнение процедур и наладить управление;

- заставить экспортеров, которые вели себя излишне пассивно в подобных ситуациях, взять на себя ответственность и побудить их усилить превентивные меры, проводя более строгий отбор своих партнеров по бизнесу.

Эти четыре рекомендации должны быть рассмотрены в качестве приоритетных для обеспечения стабильной и безопасной среды, необходимой для успешного функционирования системы TIR в России, которая является ключевой в развитии международной торговли и экономики в целом.

Киреев М.П.
начальник кафедры Академии

Управления МВД России
доктор юридических наук,
профессор

АНТИТЕРРОР: АДЕКВАТНА ЛИ ПРАВОВАЯ БАЗА?

Цивилизованный мир столкнулся с новой глобальной угрозой безопасности и спокойствию – международным терроризмом. Поражает синхронность действий трех экипажей самолетов, без промаха таранивших своими машинами наиболее уязвимые здания. Приходится констатировать готовность экипажей самолетов пожертвовать своими жизнями, жизнями пассажиров, тысячами ни в чем не повинных людей, а также отдать должное высочайшему профессионализму пилотов.

В печати появились сообщения, что за штурвалами находились лица, наскоро окончившие курсы пилотов. Не похоже. Что значит безошибочная посадка на Пентагон? По свидетельству бывшего главнокомандующего силами НАТО генерала У.Кларка: «Воздушная зона над Пентагоном является самой запретной на территории США». Между тем воздушный террорист выбрал крыло здания, где располагались офисы высшего военного командования. Такого случайно быть не могло.

В ужасе весь мир. Боязнь «белого порошка» – бактерий сибирской язвы, способной нанести урон, равный применению оружия массового поражения, - охватила многие страны. Заражения натовских служащих, работников СМИ в Америке, проникновение порошка в Капитолий. Разве это несерьезно? В Америке боятся повторения тарана небоскребов, во Франции тревожатся об Эйфелевой башне и так далее. В беспокойстве находится и наше российское общество. Никто ни от чего не застрахован.

Государственная Дума приняла постановление «О борьбе с международным терроризмом». В нем она полностью поддерживает содержание и дух резолюции Совета Безопасности ООН 1368 от 12 сентября 2001 года. Депутаты Государственной Думы призывают мировое сообщество неукоснительно соблюдать положения международных конвенций о борьбе с терроризмом, резолюции Совета Безопасности ООН 1269 от 19 октября 1999 года и других международных документов в этой области.

Нужно объединить все силы, призванные вести борьбу с терроризмом. Вот тогда и ответ преступникам будет четко скоординирован, ощутим. А для этого необходим межведомственный антитеррористический центр, который подчинялся как минимум заместителю Председателя Правительства России. Это нужно для того, чтобы его указания были обязательными

для министерств и ведомств и выполнялись в считанные минуты. Тогда мы будем сдавать в антитеррористический центр всю информацию, требовать необходимые силы для решения очевидных задач по спасению жизней соотечественников. Такова задача, которую нужно решить с учетом вызова международного терроризма.

Безусловно, более устойчивыми и прочными должны быть контакты с Антитеррористическим центром стран Содружества Независимых Государств, а также с аналогичными структурами других стран мира. Важно иметь банк данных о террористах, о лицах, склонных к терроризму. Такова главная задача, которую нужно решить.

Федеральный закон о борьбе с терроризмом, принятый в 1998 году, безусловно, слаб, оторван от сегодняшних реалий, во многом декларативен, как и многие из принимаемых нашим парламентом нормативных правовых актов. Однако, я бы остановился не на недостатках закона, а на исполнении того, что в нем есть. Остановлюсь на принципиальных моментах. Например, в статье 28 четко сказано: «Федеральные законы и иные нормативные правовые акты подлежат приведению в соответствие с настоящим законом в трехмесячный срок со дня вступления его в силу».

Каждое министерство, ведомство, не дожидаясь подсказки откуда – либо, должно было привести свои правовые акты в соответствие с Федеральным законом. Между тем, к примеру, в ныне действующем положении об МВД, которое было утверждено Указом Президента РФ 18 июля 1996 года, только в одном месте упомянуто о борьбе с терроризмом. В резюме о задачах министерства этого нет, лишь в функциях прописано, что МВД участвует в борьбе с терроризмом. А между тем, мы не просто участвуем, а выявляем, предупреждаем, пресекаем все преступления, совершаемые в России с корыстной направленностью. А коль делаем это, то должны распределить функции для всех этажей МВД, как самого министерства, так и главных управлений по федеральным округам, МВД, ГУВД, УВД республик, областей, краев, горрайлинотделов. Более того, на ведущее место должны быть поставлены последние. Так следовало поступить сразу. Однако закон не был принят к исполнению.

Многих беспокоит, что не реализуется и глава четвертая Закона – «Возмещение вреда, причиненного в результате террористической акции, и социальная реабилитация лиц, пострадавших в результате террористической акции». Закон предусматривает, что все это производится за счет бюджета субъекта Российской Федерации, на территории которого совершена террористическая акция, с последующим взысканием сумм этого возмещения с причинителя вреда в порядке, установленном гражданско-процессу-

альным законодательством. Также за счет бюджета предусмотрено возмещение вреда иностранным гражданам.

При наших возможностях это абсолютно нереально, да и нет таких примеров, когда сполна бал бы возмещен вред пострадавшим в результате террористического акта. Вряд ли в законе вообще следует записывать то, что совершенно невозможно в наших условиях. Нельзя, чтобы нормативный правовой акт государства терял от этого авторитет среди населения, должностных лиц. Подобные формулировки только охлаждают стремление должностных лиц неукоснительно следовать требованиям документа, имеющего достаточно высокую юридическую силу.

Анализ террористических акций последнего времени в разных странах мира убедительно свидетельствует, что мы на пороге резких перемен в деятельности террористических организаций. Да, продолжаются убийства политических и общественных деятелей, бизнесменов в нашей стране. Однако все больше и больше дает о себе знать, я бы сказал, «супертерроризм». Точнее, на смену индивидуальному приходит государственный терроризм. Организаторами террористических акций в мире уже выступают не только отдельные государства, но и целые группы государств, крупные международные террористические организации.

Для совершения будущих преступлений брошены мощные финансовые ресурсы, задействованы новейшие технические средства. В руках нынешних террористов боевые отравляющие вещества. Они стремятся получить доступ к оружию массового поражения. Возрос интеллектуальный уровень организаторов и исполнителей данных преступлений. Все это требует адекватных мер со стороны как российского государства, так и международного сообщества.

Что я подразумеваю под этим? Первое – организационная перестройка. Второе – дополнительное бюджетное финансирование. Третье – переподготовка кадров, специализирующихся на борьбе с терроризмом. Четвертое – техническое переоснащение служб, подразделений, занимающихся борьбой со злом XXI века.

На высшем государственном уровне следует подписать международную конвенцию о борьбе с терроризмом. Конвенция должна содержать универсальное определение международного терроризма, включая конкретные обязательства ее участников по предотвращению актов терроризма в национальном и глобальном масштабе и наказанию их организаторов и исполнителей. Основой конвенции могли бы стать положения резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 49/60 от 9 декабря 1994 года «Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма» и других международных документов в этой области. Важно лишь, чтобы было меньше общих слов. При-

мер следовало бы взять с 37 стран Европы, которые пожертвовав своим суверенитетом, договорились выдавать террористов, совершивших преступление в одной стране и бежавших в другую, безо всяких формальностей. И волна терроризма поутихла.

Все это весьма важно, тем более, что в последнее время существенно изменилась мотивация «супертерроризма». Теперь в основе ее все чаще просматриваются идеи этно-националистического и религиозно-оккультного плана. Страшнее всего, что наши эксперты считают, что религиозный терроризм достигнет своей высшей точки в 2002-2003 годах.

Существуют вероятные предпосылки развития терроризма и в России. В их числе - надо смотреть правде в лицо – заметное снижение жизненного уровня основного населения страны в сочетании с возросшей социальной дифференциацией, что, естественно, вызывает озлобленность значительной части россиян. У большой прослойки населения остается чувство ностальгии по прошлому. Ухудшается положение ряда социальных и профессиональных групп, которые прежде находились в привилегированном положении. Особенно тревожно, что маргинализируется значительная часть интеллигенции, военнослужащих, в том числе бывших работников спецслужб, военных специалистов, находящихся уже в почтенном возрасте. Сюда же следует отнести рост числа безработных – людей, готовых от отчаяния почти на все. Таким образом, проблемы терроризма надо решать и политическими, и социально-экономическими способами. Вот о чем следовало бы напомнить Президенту РФ и Правительству России.

Гущин В.З.
Заведующий отделом
НИИ проблем укрепления
законности и правопорядка
при Генеральной прокуратуре
Российской Федерации
доктор юридических наук

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ПРОБЛЕМЕ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ НА ТРАНСПОРТЕ

Борьба с терроризмом, в том числе и на транспорте, является важнейшей проблемой не только для нашей страны, но и для всего мира, по-

скольку она давно вышла за рамки отдельной страны и превратилась в острейшую глобальную проблему современности.

Терроризм стал подлинным социальным злом человечества XX века и проявляет свои зловещие качества в XXI веке. Террористы непрерывно и профессионально изобретают самые изуверские способы осуществления преступных замыслов, для достижения своих целей используют все, в том числе результаты научно-технического прогресса, высокие технологии.

Террористические акты совершаются в жилых и служебных помещениях, в торговых центрах и в других местах массового нахождения людей, на транспорте и с помощью транспортных средств. Наиболее характерным подтверждением сказанного явилось утро 11 сентября 2001 года ставшее черным днем в истории Америки.

Массовые жертвы, громадный материальный ущерб, сопровождающие каждый акт терроризма диктуют необходимость активизации и усиления борьбы с этим международным злом. Чтобы успешно бороться с ним необходимо знать, что он из себя представляет, каково его понятие, кто в первую очередь должен осуществлять эту борьбу.

Терроризм многолик и не случайно правоведы предлагают следующую типологию: политический, религиозный, национальный, международный, общеуголовный, корыстный и другие виды терроризма. Несмотря на различные виды терроризма, их специфику, для всех характерны такие понятия как противоправность, насилие, устрашение. В переводе с латинского «терроризм» означает «страх», «ужас». Согласно Толкового словаря Живого великорусского языка В.И. Даля терроризм означает «устращивание, запугивание, устрашение смертными казнями, убийством и всеми ужасами неистовства»[1].

В большом энциклопедическом словаре террору (терроризму) дается следующее определение: – «насильственные действия (преследования, разрушения, захват заложников, убийства и др.) с целью устрашения, подавления политических противников, конкурентов, навязывания определенной линии поведения…»[2].

Понятие терроризма, мера наказания за его совершение указана и в Российском законодательстве, однако трактовка данного термина неоднозначна. Так, в статье 205 УК РФ, введенного в действие с 1 января 1997 года, сказано, что терроризм, то есть совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного

---

[1] См. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 4. М., 1992 г., с. 401.

[2] Большой энциклопедический словарь. М., 1998 г., с. 1197.

имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях – наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет, а при отягчающих обстоятельствах, в том числе совершенных организованной группой, а равно сопряженных с посягательством на объекты использования атомной энергии либо с использованием ядерных материалов, радиоактивных веществ или источников радиоактивного излучения – на срок до двадцати лет.

В Федеральном законе от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» дается несколько иное, более расширенное определение терроризма: «Терроризм – насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающее опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемых в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений…».

В названных определениях терроризма, а также в определении других терминов, относящихся к террористической деятельности, данных в двух действующих законах Российской Федерации имеются разночтения, поэтому и в теории и на практике возникают вопросы – положения какого именно закона необходимо принять при осуществлении предварительного следствия или рассмотрения уголовных дел в суде о преступлениях, террористического характера. В связи с этим представляется необходимым внесение в нормы УК РФ изменений и дополнений по вопросам определения терроризма и террористической деятельности.

Учитывая тяжесть последствий терроризма, трудно согласиться с тем, что терроризм без отягчающих последствий приравнивается к получению взятки лицом, занимающим государственную должность субъекта Российской Федерации или главой органа местного самоуправления, а санкция за терроризм с отягчающими последствиями меньше наказания, предусмотренного за посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (за терроризм с отягчающими последствиями – ст. 205 ч. III УК РФ предусмотрено наказание – лишение свободы на срок от десяти до двадцати лет, а за посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование ст. 295 УК РФ – лишение свободы на срок от двенадцати до двадцати лет либо смертная казнь или пожизненное лишение свободы). На наш взгляд, санкции за терроризм следует ужесточить, причем как в сфере внутрироссийского, так и международного законодательства.

В соответствии с названным федеральным законом РФ, борьба с терроризмом осуществляется в целях:

1) защиты личности, общества и государства от терроризма;

2) предупреждения, выявления, пресечения террористической деятельности и минимизации ее последствий;

3) выявления и устранения причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности.

Основными субъектами, призванными осуществлять борьбу с терроризмом, являются следующие государственные органы. В первую очередь, это Правительство Российской Федерации, которое должно руководить этой борьбой, обеспечивать ее необходимыми силами, средствами и ресурсами. Непосредственными же участниками являются: Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел, Служба внешней разведки, Федеральная охрана, Министерство обороны и Федеральная пограничная служба Российской Федерации.

Кроме того, субъектами, участвующими в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности в пределах своей компетенции, являются и другие федеральные органы исполнительной власти, применительно к нашей конференции – это прежде всего органы и службы в чьем распоряжении и эксплуатации находятся различные виды транспорта и которые отвечают за безопасность их использования.

В структуре экономики, жизнедеятельности любого государства все виды транспорта (железнодорожный, воздушный, морской, речной, автомобильный и трубопроводный) обеспечивает устойчивость и работоспособность самого государства. Транспорт можно сравнить с кровеносными сосудами живого организма. Нарушение работы транспорта может привести к

«смерти организма», т.е. к дестабилизации деятельности государства, его структур.

Вот почему необходимы усилия по активизации борьбы с терроризмом вообще и на транспорте в частности, усилия по совершенствованию форм и методов обеспечения безопасности на всех видах транспорта.

Контроль за осуществлением борьбы с терроризмом в России осуществляют Президент и Правительство Российской Федерации.

Надзор за исполнением законов при осуществлении борьбы с терроризмом возложен на Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров. В пределах своей компетенции они также осуществляют мероприятия по предупреждению террористической деятельности, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ проводят предварительное расследование, осуществляют надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел, связанных с террористической деятельностью, поддерживают в судах государственное обвинение по таким делам и принимают иные меры.

Не являются безучастными к борьбе с терроризмом законодательная и судебная власть. Представители первой принимают законодательные акты, направленные на борьбу с терроризмом, а представители второй рассматривают уголовные дела данной категории, определяют меру уголовной ответственности виновным в совершении террористических акций и т.д.

В соответствии со статьей 9 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации независимо от форм собственности, должностные лица должны оказывать содействие органам, осуществляющим борьбу с терроризмом.

Перечисленные выше субъекты участвуют в борьбе с терроризмом в пределах своей компетенции посредством разработки и реализации профилактических, режимных, организационных, воспитательных и иных мер предупреждения, выявления и пресечения террористической деятельности; создания и поддержания в необходимой готовности ведомственных систем противодействия совершению преступлений террористического характера, предоставления материально-технических и финансовых средств, информации, транспортных средств и средств связи, медицинского оборудования и медикаментов, а также в иных формах, исходя из возникающих обстоятельств и потребностей в области борьбы с терроризмом.

Таковы в самом кратком изложении цели борьбы с терроризмом, субъекты, осуществляющие эту борьбу и их основные функции.

Проблема предупреждения и пресечения терроризма вообще и на транспорте в том числе, эта проблема не только силовых структур или одного какого либо министерства или ведомства, она требует комплексного подхода. Для ее решения необходимы усилия не только правоохранительных органов, но и представителей всех ветвей власти, общественности, средств массовой информации. Совместными усилиями с учетом опыта и практики борьбы с терроризмом в Чечне, Афганистане и в других регионах мира должна быть разработана специальная межведомственная программа предупреждения и пресечения терроризма. При ее подготовке необходимо учесть положительный опыт в данной сфере, в том числе и закрепленный в ведомственных программах отдельных министерств и ведомств.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ (в редакции от 10 января 2000 г. № 24) указывается, что отсутствие эффективной системы социальной профилактики правонарушений, недостаточная правовая и материально-техническая обеспеченность деятельности по предупреждению терроризма, правовой нигилизм увеличивают степень воздействия этой угрозы на личность, общество и государство. Борьба с терроризмом должна осуществляться на основе общегосударственного комплекса контрмер по пресечению этого вида преступной деятельности.

Поскольку терроризм не имеет государственных границ, стал международным, это диктует целесообразность объединения усилий всего мирового сообщества в борьбе с этим злом. Необходимо на всех уровнях бороться с терроризмом в рамках международного антитеррористического альянса. Насколько эффективно сотрудничество ряда государств в борьбе с международным терроризмом наглядно показали совместные действия США, Англии, Германии, Франции, России и других государств по борьбе с исламскими экстремистами в Афганистане.

К сожалению, нет такого единства международного сообщества по борьбе с террористами в Чечне и в некоторых других регионах земного шара. Отсутствие единства, медлительность мирового сообщества с принятием превентивных мер против терроризма, где бы он ни находился, может привести и приводит к тяжелейшим последствиям.

Международная солидарность в борьбе против терроризма должна быть всеобъемлющей и в политическом, и в правовом плане, и в технологическом отношении. Терроризм необходимо не только совместно осуждать, но и вместе бороться против него. Повсеместно следует предотвращать и пресекать действия по подготовке и финансированию террористических актов, не предоставлять убежища террористам.

Нынешняя международная научно-практическая конференция, выступления ее участников, также свидетельствует, что предупреждение терроризма вообще и на транспорте в частности, требует совместных действий, с учетом тех трудностей, которые возникают при борьбе с терроризмом в различных регионах как нашей, так и других стран.

Васильев П.Н.
Ассоциация машиностроителей России.
Ипполитов К.Х.
Российский Союз предприятий безопасности.

БЕЗОПАСНОСТЬ НА ТРАНСПОРТЕ

Общественный транспорт, являясь важнейшей составной частью экономики, в новых условиях находится в жесточайшем кризисе. Основной показатель кризиса заключается в том, что в этих новых условиях в силу различных причин – финансово-экономических, технических, кадровых, - транспортная система практически перестает выполнять свои социальные задачи. Основным свидетельством столь критического состояния транспорта является то, что он, по самым скромным оценкам, удовлетворяет потребности в транспорте по стране на уровне 60-65%, т.е. он подошел к критической отметке, за которой могут начаться неуправляемые негативные процессы. Значимость транспортных систем резко повышается, если проблемы рассматривать не только через призму экономической и технической составляющих, а иметь в виду, что для государства и всех без исключения регионов России устойчивая работа транспортной инфраструктуры является одной из основных составляющих национальной безопасности и прямо влияет на состояние таких ее видов, как экономическая, военная, технологическая, экологическая и социальная безопасность России.

Основными причинами сложившейся на сегодняшний день ситуации являются:

Во-первых, отсутствие необходимых инвестиций на федеральном и региональном уровнях не только на развитие, но даже на содержание на от-

носительно приемлемом рабочем уровне транспортных средств и транспортной инфраструктуры.

Во-вторых, приверженность традиционным подходам к созданию и эксплуатации транспортных систем, являющихся по существу не только в России, но и во всем мире дотационными.

В этом замкнутом круге остается и подход к решению проблем безопасности на транспорте, который в условиях многообразия форм собственности и собственников, в условиях рыночных отношений полностью себя изжил, т.к. по-прежнему расчет делается на всеобщее и полное обеспечение безопасности на транспорте государством, т.е. точно также, как и 15-20 лет назад, когда основным и единственным собственником было государство и оно же было единственным субъектом обеспечения безопасности на транспорте.

Основными задачами обеспечения безопасности на транспорте являются:

безопасности жизни и здоровья пассажиров;

безопасность грузов, перевозимых различными видами транспорта;

техническая безопасность транспортной инфраструктуры и транспортных средств, причем от их состояния и надежности в значительной мере зависит безопасность пассажиров и сохранность грузов.

Основными угрозами безопасности на транспорте являются:

криминальные действия против людей, находящихся в транспортных средствах;

особо выделим террористические и диверсионные акции, несущие прямой ущерб пассажирам, грузам, транспортным средствам и транспортной инфраструктуре. Помимо прямого ущерба, имеется и косвенный – экономический и психологический, порождающий сугубо социальные и политические последствия;

криминальные действия против грузов;

чрезвычайные происшествия, имеющие технические и технологические причины и влекущие за собой не только материальны экономические потери и человеческие жертвы, а также тяжелые экологические и серьезные социальные последствия.

Исходя из неоднократно проводившихся обследований на объектах транспорта и расследований, имевших место криминальных действий и чрезвычайных происшествий на транспорте можно сформулировать основные пробелы и недостатки, способствующие реализации угроз безопасности на транспорте:

1. резко снизился уровень режимных мер обеспечения безопасности на транспорте;

2. отсутствует система противодействия угрозам на местах, нет ни сценариев, ни прогнозов уязвимости объектов транспорта;

3. существующая сегодня на транспорте технология противодействия криминальным акциям, прежде всего террору и диверсиям, не учитывает современную тактику и технику криминальных действий, логику проведения социально-политического экстремизма в целом;

4. на объектах транспортной инфраструктуры отсутствуют или недостаточны резервы ликвидации последствий терактов, диверсий и чрезвычайных происшествий (так, например, пути эвакуации пассажиров на вокзалах забиты торговлей; в метрополитене стоит устаревшая техника жизнеобеспечения ГО, санитарно-эпидемиологическая обстановка в портах экстремальная);

5. транспортная инфраструктура не обеспечена современными средствами поиска и обнаружения оружия, боеприпасов, взрывчатых, отравляющих и радиоактивных веществ и материалов; к тому же сами режимные меры перекрытия каналов доставки, скрытого проноса, провозок, пересылки оружия, боеприпасов, взрывчатых, отравляющих и радиоактивных веществ и материалов малоэффективны;

6. неэффективен контроль за надежностью в эксплуатации транспортных средств на суше, воде и воздухе, что ведет к бесконечным авариям и катастрофам со значительными человеческими жертвами, материальными потерями, с тяжелыми экономическими и экологическими последствиями;

7. отсутствует единая организационная система безопасности на транспорте, адекватная общественному состоянию в России, способная задействовать в обеспечении безопасности на транспорте не только государственные органы, но и общественные силы. В частности, в России формируется, хотя и с большими сложностями негосударственная система безопасности, в которой большую часть (около 60%) составляют частные охранники. По данным МВД, на сегодняшний день их число около 600 000 человек. Большая часть из них в прошлом сотрудники МВД, КГБ, ФСБ, подразделений спецназа, т.е. это профессионалы, имеющие опыт борьбы с преступностью, в т.ч. с терроризмом. Этот огромный потенциал остается до сих пор не востребованным государством.

Если исходить из перечисленных задач, угроз и имеющихся недостатков и пробелов, то становится очевидным, что первым, наиболее реальным шагом на пути обеспечения безопасности на транспорте, как комплексной проблемы, должно стать создание организационного звена, способного взять на себя ответственность за формирование единой системы обеспечения безопасности на транспорте на основе единого подхода, единой программы и профессионально управлять всеми процессами в этой области.

Таким организационным звеном могла бы стать Единая Служба Безопасности на транспорте (ЕСБТ), как Унитарное предприятие. Организационное построение системы должно включать в себя структуры, являющиеся государственными, и предприятия негосударственного обеспечения безопасности предпринимательства и личности (частные охранные предприятия, специализирующиеся на технической безопасности).

Четкое функциональное предназначение каждой из структур, входящих в ЕСБТ, специализация такой структуры на конкретном виде деятельности, ее полномочия, ответственность, форма контроля за ее деятельностью – все это должно стать первым необходимым действием унитарного предприятия, как основного управляющего и координирующего органа в этой системе. Его основными филиалами (отделениями, подразделениями) должны стать Службы безопасности по видам транспорта: железнодорожная, авиационная, морская, речная, городского и пригородного общественного транспорта. При этом весь комплекс управляющих элементов должен быть четко соотнесен с Федеральной целевой подпрограммой обеспечения безопасности на транспорте, разработка которой должна стать главной и срочной задачей ЕСБТ.

Безопасность перевозки грузов на транспорте может стать функцией частных охранных предприятий, уже имеющих в этой области определенный опыт, а также опыт делового сотрудничества в этой сфере с предпринимательскими и коммерческими фирмами, холдингами, ассоциациями, компаниями.

Значительные финансовые резервы лежат и в сфере обеспечения коммерческой деятельности на прилегающей к вокзалам и метрополитенам территории, т.е. в зоне его безопасности (подземные переходы, площади в зданиях и под землей). Сегодня действующие на этой территории коммерсанты сами (или под давлением криминалитета, или государственного рэкета) нанимают охрану. Необходимо, чтобы на этой территории действовали только те предприятия безопасности, которые войдут в ЕСБТ, то есть имели соответствующий сертификат действовать в зоне безопасности на транспорте и его объектах. В этой связи возникает сложный вопрос – финансовый. Ни для кого не является секретом, что основной расчет коммерсантов с предприятиями безопасности идет наличными средствами, т.е. происходит в рамках "теневой экономики" со всеми вытекающими последствиями.

Присутствие частных охранных предприятий в единой системе безопасности на транспорте должно определяться рядом критериев, таких как чистота рядов (от криминального присутствия), надежность, правовая определенность и т.д. Среди этих критериев необходимо поставить требование о переводе % оборота по каждому соглашению на обеспечение безопасности

на транспорте на счет ЕСБТ. Однако необходимо учитывать, что правовая неупорядоченность этого акта может создать условия для злоупотреблений как со стороны частных охранных предприятий, так и со стороны определенной части сотрудников ЕСБТ. Для того чтобы избежать злоупотреблений и дискриминации "теневой экономики", необходимо, чтобы все договора с коммерческими и производственными фирмами по вопросам транспортировки грузов подписывались представителями ЕСБТ и все расчеты по оплате услуг поступали на счет ЕСБТ как основного работодателя для негосударственных структур безопасности. При таком подходе:

а) финансы, проходя через систему безналичного расчета, не могут попасть "в тень";

б) налоги выплачиваются с фактически заработанной суммы, а не с той, которая "показывается" в бухгалтерских расчетах коммерческого предприятия;

в) ЕСБТ получает необходимые финансовые средства на внутренние потребности развития системы безопасности на транспорте и ее профессиональное кадровое обеспечение;

г) частное охранное предприятие или предприятие технической безопасности получает свои 80% прибыли через ЕСБТ, так как это звено лучше других знает объемы выполненных работ и структуру платежей, т.е. утаить какие-то суммы от исполнения будет невозможно.

Организационное построение ЕСБТ может выглядеть следующим образом:

1. Унитарное предприятие ЕСБТ и подчиненные ей на правах самостоятельных отделов СБ по видам транспортных средств: железнодорожная СБ, авиационная СБ, СБ по речному флоту, СБ по морскому флоту, СБ городского и областного общественного транспорта.

II. Государственные правоохранительные органы, получающие по сути двойное подчинение. Организационно они действуют как государственные органы, функционально – обеспечивают выполнение федеральной целевой программы обеспечения безопасности на транспорте, действуя на основе решений ЕСБТ и под ее руководством.

III. В ЕСБТ входят те негосударственные предприятия безопасности (частные охранные предприятия, предприятия технической безопасности), которые имеют соглашения или договора с ЕСБТ и действуют на основе ее решений, приказов, распоряжений и указаний. Тем самым достигается привлечение к решению важнейшей государственной задачи негосударственных структур безопасности, т.е. делается первый по-настоящему серьезный шаг по вовлечению в решение общефедеральных задач новых структур, представляющих интересы общества. При этом естественным путем на де-

мократической и рыночной основе происходит совмещение интересов государства, промышленности, финансовых структур и населения.

Являясь дополнением к бюджетным средствам, они позволят: само финансировать деятельность аппарата ЕСБТ; выделять внебюджетные финансовые средства для повышения окладов сотрудникам государственных правоохранительных органов, задействованных в решении проблем безопасности на транспорте; получать дополнительные средства на техническое обеспечение безопасности на транспорте.

Из сугубо рыночных отношений выводятся подразделения государственной системы безопасности что является принципиальным вопросом, так как их участие в любой форме в рыночных отношениях как субъектов этих отношений неизбежно ведет к криминализации самих этих органов, проникновению в них коррупционных взаимоотношений.

При таком подходе впервые в отечественной практике на государственном уровне будет востребован значительный людской, профессиональный и технический потенциал негосударственных структур безопасности и тем самым будет осуществляться привлечение общественных сил к решению проблем национальной безопасности на данном этапе развития России. Иначе говоря, будет стимулироваться процесс формирования негосударственной системы безопасности как союзника и партнера государственной системы безопасности, необходимого элемента обеспечения безопасности страны в условиях рыночных отношений и намерений строить гражданское общество.

Необходимо выделить ряд основополагающих моментов.

На данном этапе развития России в сложившейся экономической, технологической, социальной, экологической и криминальной обстановке медлить с созданием единого органа, ответственного за безопасность на транспорте опасно. Попытки создавать ведомственные рабочие группы, отраслевые комплексы несостоятельны, так как они не могут взять на себя ответственность за состояние дел на этом участке и не располагают какими-либо исполнительными полномочиями в этой сфере.

Предлагаемая модель государственного регулирования безопасности может стать реальным механизмом, если его осуществление будет опираться не на развитие традиционных транспортных систем (что поддерживается правительством РФ), а на стратегию, включающую в себя развитие как традиционного, так и передовых видов транспорта, основанных на передовых, энергосберегающих технологиях, включающих в себя помимо прочего развитие транспортной инфраструктуры и транспортных систем для общественного транспорта.

Создание ЕСБТ и ее функционирование должно быть в подчинении единого органа – Министерства транспорта и МПС России. Тем самым резко повышается ответственность Министерства и Унитарного предприятия.

Учредителями Унитарного предприятия, как самостоятельной хозяйственной структуры, должны стать все ведомства, имеющие прямое и непосредственное отношение к проблемам транспорта, к производству и эксплуатации транспортных средств и транспортной инфраструктуре, заинтересованные в обеспечении безопасности транспортной системы и ее отдельных видов.

При создании такого органа как ЕСБТ впервые в России будет реализована основополагающая позиция обеспечения национальной безопасности, в которой в едином ключе должны решаться проблемы безопасности личности, общества и государства.

Пичугин В.А.
ведущий научный сотрудник
отдела 6.1 ВНИИ МВД России
кандидат юридических наук
старший научный сотрудник
подполковник милиции

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ НА ТРАНСПОРТЕ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

«Необходимо нечто, большее, чем талант,
чтобы понять настоящее, нечто большее, чем гений,
чтобы предвидеть будущее,
а между тем так просто объяснить минувшее».

Адам Ницкевич.

Возвращение доверия населения к милиции - политическая задача, поэтому все последние новации определяются интересами сограждан, а эффективная деятельность органов внутренних дел и позитивные результаты борьбы с терроризмом улучшают взаимодействие граждан с правоохранительными органами и поднимает на качественно новый уровень милицию - как орган осуществляющий юридическое обслуживание населения.

Неустойчивость в обществе становится основной характеристикой базовых отношений и социальных связей. Система ценностных ориентаций населения по существу разрушена и на первый план выходят деньги и достижение материальной выгоды, а отнюдь не нравственные ценности. Обществом утрачены прежние механизмы упорядочения регулирования отношений прямо или косвенно влияющих на основы государственного или социального устройства, фактически утрачен институт профилактики как цельная государственная система раннего предупреждения преступлений, появились новые факторы способствующие преступным проявлениям (социальное расслоение общества, обострение политической борьбы, рост безработицы и социальной незащищенности, распространение правового нигилизма, обострение межнациональных отношений, возникновение и усиление сепаратистских тенденций). В таких условиях степень общественной опасности терроризма чрезвычайно высока.

Объектами терроризма становятся источники повышенной опасности - транспорт и места массового скопления людей (вокзалы, платформы, причалы, пристани и т.п.) и другие общественные места. Эволюция терроризма шла от нападения на отдельных лиц, затем на группы общества, далее борьба распространялась на своих основных, «традиционных» политических противников на данной территории и выросла, в настоящее время, до современной экстремистской политической деятельности, которая ведется против всех своих политических противников и за пределами своих территорий.

Терроризм[3] - выражение определенной конфронтации, решительного противостояния и бескомпромиссного жестокого противоборства. Поэтому реализация профилактики террористических проявлений в России должна находить свое выражение в проведение правоприменительными органами эффективных мер социального предупреждения в среде беднейших слоев

[3] В переводе с лат. страх, ужас, вызванный жестокими насильственными действиями властей, организаций, групп или отдельных лиц.

населения, через адресную социальную помощь, возрождение духовности и государственной идеологии.

Политика и мораль в жизнеспособном обществе должны быть сбалансированы, чтобы заботясь о ценностях государства, не забывать о ценности личности, гражданина и человека.

Инициирование принятия некоторых социальных, а также административных мер, содействует улучшению положения обездоленных и снижения социальных напряжений в обществе, чтобы избежать очередного социального взрыва. Необходимо стремиться чтобы, при общем превентивном подходе к террористической деятельности в России, преобладали позиции и методы практической реализации принципа приоритета предупредительных мер над карательными. Реализация даже самых жестких карательных мер, подкрепленных обстоятельной правовой регламентацией борьбы с терроризмом, не решит проблемы, если не будет разрабатываться и проводиться в жизнь единая комплексная общегосударственная программа, включающая решение социальных, экономических, политических, идеологических, воспитательных и специальных вопросов. Действенность превентивной системы мер при осуществлении комплексного подхода (рассмотрении задач в комплексе, включающий раздел безопасности на транспорте).

Комплексный подход в борьбе с терроризмом целесообразно осуществлять в масштабе, требующем соответственно больших затрат усилий и интеллекта на следующие задачи: предупредить само формирование конфликтогенных политических процессов, не допустить вовлечения в них расширяющихся слоев обнищавшего населения страны. В формировании данной системы противодействия терроризму важно использовать все возможные средства правового воздействия, отражающих весь позитивный потенциал действующего права (это и поощрительная норма поведения виновных лиц, которая дает возможность лицу добровольно отказаться от совершения террористического акта без боязни быть привлеченным к уголовной ответственности). Разрабатываемая Концепция общественной безопасности, должна стать основой деятельности милиции на долгие годы и, в первую очередь, в борьбе с терроризмом. Кроме того, сейчас ВНИИ МВД России совместно с Главным правовым управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации разработал законопроект «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О милиции», который устраняет пробелы в законодательстве, связанные с предупреждением актов террористической деятельности в зоне проведения контртеррористической операции, т.к. данный подход необходимо осуществлять на государственном уровне.

На возникновение политического экстремизма и терроризма влияет конкретно-исторический подход к вопросу изучения политического противоборства, осуществляемого под религиозными лозунгами. Современное толкование религиозных понятий, образов, системы вероучений и мифологии обладают достаточным потенциалом для выражения и обслуживания любых, даже совершенно противоположных социально политических целей, в том числе с применением экстремистских форм.

Хотя терроризм предполагает использование насильственных форм и методов, осуждаемых правом или общественной моралью, но он также способствует росту недоверия к лицам, возглавляющим органы власти.

Необходимо уделять внимание анализу субъективной стороны терроризма - его идеологии, характеру программ, целей и задач, логике оправдания собственных действий, степени осознанности и злонамеренности, а также различиям мотивации и позициях различных субъектов террористической деятельности (инспиратора, исполнителя). Это способствует усовершенствованию стратегии и тактики борьбы с терроризмом, повышению ее эффективности. Методы борьбы с терроризмом существуют разные, но обязательной же предпосылкой к победе над терроризмом является тесная координация интеллектуальных, политических, экономических, военных и пропагандистских усилий всего общества и ведущих стран мира, рассматривающих терроризм в качестве угрозы глобальной стабильности по единым стандартам.

Важен анализ и статистика террористических акций, произошедших в других странах мира, особенное, внимание уделять развитию политике гражданского общества в тех государствах, в которых не было терактов, что позволит улучшить социальную политику и России.

Современный терроризм стал более организованным, использующим в своей деятельности все новые и эффективные достижения науки и техники. Планомерность, систематичность террористической деятельности и смыкание с организованной преступностью опирается на долговременные стратегические цели, вытекающие из идеологии терроризма и призвана обеспечивать наибольшую эффективность в их достижении, что является показателем высокого организационного уровня терроризма, который, в последнее время, проявляется в крайне опасной практике взаимодействия с преступными сообществами в сфере использования незаконного оружейного бизнеса, подпольной торговли оружием в интересах боевого оснащения экстремистских структур, поддержания необходимого для решения выдвигаемых ими задач уровня материально-технического обеспечения, участия в наркобизнесе, осуществления крупных экономических преступлений.

Органам внутренних дел на транспорте необходимо определять возможные маршруты перевозки взрывчатых веществ и оружия транспортными средствами от заводов изготовителей, войсковых частей и т.п., а также иметь перечень маршрутов, подлежащих наиболее тщательному наблюдению. Самым идеальным для работников транспорта было бы осуществление систематической проверки всего зарегистрированного багажа с помощью электронных средств. Однако серьезным препятствием к этому служат существующие в настоящее время эксплуатационные ограничения на объектах транспорта, особенно речном и железнодорожном. Это необходимо учитывать при проектировании сооружений новых объектов транспорта, выборе требуемого оборудования и мест его размещения.

Главные условия обеспечения безопасности на объектах транспорта - недопущение ошибочных действий сотрудниками линейных органов внутренних дел на транспорте и работников транспорта. Это, в свою очередь, непосредственно зависит от уровня подготовленности сотрудников милиции и работников транспорта к выполнению служебных обязанностей.

Основными обязанностями работников транспорта и сотрудников патрульно-постовой службы милиции на транспорте состоят в обеспечении:

охраны выездов, общих и служебных проходов к объектам транспорта;

патрулирования объектов транспорта во время посадки и высадки пассажиров, наблюдения и выявления подозрительных лиц и предметов, осмотра мест общего пользования;

контроля загрузки транспорта грузами, багажом и почтовыми отправлениями;

проверки документов пассажиров транспорта, а в зоне проведения контртеррористической операции личный досмотр пассажиров, досмотр их вещей и др.

Практика ликвидации последствий террористических акций на объектах транспорта, показала, что линейные органы внутренних дел на транспорте пока не имеют хорошо отработанных планов на случай ликвидации последствий этих происшествий и типовых алгоритмов по предотвращению и пресечению актов террористической направленности.

Значительная роль в борьбе с терроризмом отводится средствам связи и информации на объектах транспорта, а также средствам массовой информации. Они позволяют освещать террористические акты и меры предупреждения их, а также алгоритмы поведения граждан в аналогичных ситуациях. Согласно законодательства России следующие субъекты непосредственно осуществляют борьбу с терроризмом в Российской Федерации (Генеральная прокуратура, Федеральная служба безопасности, Министерство

внутренних дел, Служба внешней разведки, Федеральная служба охраны, Федеральная пограничная служба и Министерство обороны), хотя субъектов реализации профилактической функции противодействия террористической угрозе гораздо шире и определяются Правительством Российской Федерации.

Однако, надо отметить, усиленное несение службы сотрудниками органов внутренних дел на транспорте позволяет повысить эффективность обеспечения общественного порядка и безопасности в России, а позитивные результаты которые дала многоэтапная продолжительная операция «Вихрь-антитеррор» выявила большое количество правонарушителей и взрывчатых веществ и содействовала снятию социальной напряженности.

Знание этих особенностей социально-психологической обстановки в обществе и разработка единой комплексной стратегии противодействия терроризму с привлечением ученых и работников правоохранительных, законодательных и исполнительных органов обеспечит высокую эффективность в борьбе с терроризмом в России и мире.

Попов В.И.
начальник Московского
института МВД России
заслуженный юрист России
доктор юридических наук
профессор

ОРГАНИЗОВАННЫЕ ПРЕСТУПНЫЕ ГРУППЫ, ДЕЙСТВУЮЩИЕ НА МЕЖДУНАРОДНЫХ ПАССАЖИРСКИХ ПОЕЗДАХ

Борьба с преступными посягательствами на личную и имущественную безопасность пассажиров поездов международного сообщения в настоящее время является одной из наиболее острых проблем в деятельности подразделений органов внутренних дел на транспорте.

Подобные преступления, как правило, отличаются высокой степенью организованности, дерзостью исполнителей, нередко сопровождаются насилием и причинением вреда здоровью пассажиров и членам поездных бригад. К наиболее распространенным видам преступлений, совершаемых

организованными преступными структурами в международных поездах, относятся кражи личного имущества пассажиров, вымогательство, грабежи и разбойные нападения.

На динамику рассматриваемого вида преступлений в значительной мере влияет увеличение потока нелегальной миграции через территорию России. По экспертным оценкам в настоящее время на территории Российской Федерации по разным причинам находится свыше полумиллиона иностранцев и лиц без гражданства, не имеющих определенного правового статуса.

Так, в постановлении правительства России "О программе социальных реформ в Российской Федерации на 1996-2000 годы", отмечено, что за последние пять лет приток иностранцев из государств нового зарубежья вырос более чем на одну треть. Число лиц, получивших статус беженца и вынужденного переселенца, превысило 1 млн. человек. При отсутствии полноценной государственной границы Россия подверглась обвальному, бесконтрольному и практически не уменьшающемуся наплыву иностранцев. Постоянное возрастание притока нелегальных мигрантов (до 100 тыс. в год), в большинстве своем занимающихся незаконной деятельностью, представляют реальную угрозу. Положение усугубляется бесконтрольным пребыванием граждан государств СНГ, приезжающих на территорию РФ в рамках безвизового въезда. Многие из иностранцев, в том числе, ранее проживавших в республиках бывшего СССР, прибывая в Россию в поисках лучшей жизни, игнорируют ее законы, организуют незаконную коммерческую деятельность, включая перевозку пассажирскими поездами оружия, наркотиков, стратегических материалов. Практически беспрепятственные челночные рейсы, совершаемые ими из России в страны их гражданской принадлежности, используются криминальной средой в преступных целях.

Представляют интерес данные статистики, которые отражают состояние преступности, связанной с иностранными гражданами в целом по России. Свыше 80 % приходится на преступления, совершенные в группах с выраженной специализацией. Наблюдается рост насильственных преступлений (убийств, разбоев, грабежей, хулиганств), а также краж совершенных устойчивыми преступными группами. Анализ данных о наиболее распространенных опасных видах преступлений, совершенных иностранцами на территории России, показывает, что наиболее значительная их доля совершается гражданами СНГ, Китая и Вьетнама.

Преступления, связанные с иностранными гражданами и лицами без гражданства, неуклонно возрастают. Так, гражданами государств СНГ в 1999г. совершено 23120, в 2001 г. - 30693 преступлений. В отношении гра-

ждан иностранных государств и лиц без гражданства в 2000г. совершено 12826 преступлений.

Анализ оперативной и иной информации свидетельствует о том, что организованные преступные формирования поделили между собой сферы криминального интереса в международных поездах. Как правило, одни совершают преступления на территории России, другие - на территории государств-участников СНГ, третьи специализируются на Дальнем зарубежье. Наряду с этим, имеется разделение по направлениям движения международных пассажирских поездов -Западное, Южное, Среднеазиатское.

По своему составу организованные преступные структуры неоднородны, состоят в большинстве своем из ранее судимых граждан СНГ, и сформированы по этническому принципу. Налаженные преступные связи в Ближнем и Дальнем зарубежье и четкое распределение ролей участников делают их довольно маневренными и позволяют относительно свободно переезжать из одного региона в другой, в том числе в соседние республики (государства).

Повысилась за последние годы и преступная квалификация (специализация) членов ОПС, которые, с учетом использования особенностей технологического процесса железнодорожного транспорта, таможни и пограничного контроля, элементов внезапности и психологического давления, разрабатывают все более изощренные способы совершения преступлений в международных поездах и противодействия оперативно-следственным подразделениям органов внутренних дел.

Анализ правоохранительной практики позволяет установить примерную схему последовательности подготовки и совершения преступлений организованными группами в поездах такой категории включающей в себя:

- сбор сведений о туристах-пассажирах по месту их работы и жительства;

- изучение финансовой деятельности и реальных сумм дохода пассажиров-туристов и коммерсантов, цели их поездки; - круг друзей и связей выезжающих, их заказчиков, кредиторов и спонсоров.

Места посадки и высадки исполнителей, исключающие изобличение правоохранительными органами. Не прекращается ведение разведки и в пути следования поезда. Основными источниками информации здесь выступают члены поездных бригад, соседи по купе, которые могут рассказать не только о маршруте движения того или иного пассажира, но и, в определенной степени, о его финансовом положении. После прохождения пунктов таможенного контроля (Харьков, Чоп, Брест и др.) выбор жертвы осуществляется также и с учетом информации полученной от коррумпированных таможенников и пограничников.

Преступники, используя несогласованность действий органов внутренних дел на транспорте приграничных государств, быстрее реагируют не только на изменение оперативной обстановки, но и на принимаемые правоохранительными органами меры по их задержанию и изобличению. При совершении преступлений в поездах преступники, как правило, сразу же покидают место происшествия. Этот фактор значительно усложняет получение первоначальных оперативных данных и при существующем в настоящее время низком взаимодействии различных подразделений транспортных органов внутренних дел как между собой, так и с правоохранительными органами зарубежных государств, задержание преступных групп, имеющих транснациональные связи, представляется крайне затруднительным. В последнее время получают все большее распространение преступные группы, сформированные по принципу национальной принадлежности и совершающие преступления в отношении своих же соотечественников.

Одним из распространенных видов такого рода преступлений стало вымогательство денег и ценностей с представителей коммерческих структур и простых граждан, выезжающих за рубеж. Несмотря на то, что нередко пассажиров при этом жестоко избивают, отбирают товар и ценности, официальных обращений в милицию часто не поступает. Одна из причин этого в том, что зачастую сами потерпевшие не отличаются правопослушным поведением, занимаясь контрабандой, взяточничеством, подкупом должностных лиц разрешительной системы и т. п. В связи с этим ОПС, действующие в международных пассажирских поездах, по отношению к данной категории граждан чувствуют себя смело и относительно вольготно.

Впервые с преступлениями данного вида российские органы внутренних дел на транспорте столкнулись в начале девяностых годов, когда из Китая и Монголии поездами сообщения "Пекин-Москва" и "Улан-Батор-Москва" массово пошел пассажиропоток из так называемых "челноков" с большими партиями промышленных товаров повышенного спроса.

Упрощенный порядок въезда и выезда, необеспечение таможенного контроля, отсутствие правовой базы и должного взаимодействия приграничных органов внутренних дел, способствовали свободному перемещению через границы, в том числе и преступного элемента этих стран.

Подразделениями ГУВДТ МВД России совместно с Министерством общественной безопасности Китая и МВД Монголии ликвидировано несколько бандитских группировок, действовавших в поездах, следующих в Россию из указанных государств. Преступления, совершаемые одной из группировок, отличались особой жестокостью и дерзостью. В поезде "Пекин-Москва" гражданину КНР было причинено проникающее ножевое ра-

нение в живот. По факту было возбуждено уголовное дело. Для установления преступника в поезд села оперативная группа Северного У БД Т. Вскоре удалось установить, что в пути следования из Пекина в Москву разного рода посягательствам были подвергнуты несколько пассажиров. В тринадцатом вагоне ограбили и изнасиловали китаянку. В пятом - у пассажира, гражданина КНР, похищено 12 тысяч рублей. В соседнем купе - еще трое пострадавших, у которых под угрозой оружия отобрали 300 тысяч рублей, 600 юаней, 40 долларов и документы. Вскоре были установлены несколько явочных адресов и оперативной группе удалось задержать шесть граждан КНР. При них обнаружены и изъяты документы и вещи потерпевших, три газовых пистолета, холодное оружие, электрошоковая дубинка, бронежилет, крупные суммы российских денег и валюты. Лидером преступной группы была китаянка, которую преступники называли между собой "вторая сестра", обладающая отличной спортивной подготовкой (занималась легкой атлетикой и восточными единоборствами). Слушались её все беспрекословно.

Членами одной из банд, состоявшей из китайцев и терроризировавшей своих сограждан в поездах сообщением "Москва-Пекин-Москва", на территории Китая также совершались убийства, грабежи и разбои. В связи с этим, преступники были переданы правоохранительным органам КНР. Недавно в Пекине завершился судебный процесс по этому делу. Все подсудимые признаны виновными в совершении преступлений. Четверо самих жестоких и активных бандитов приговорены к смертной казни, остальные - к лишению свободы на различные сроки.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что криминогенная обстановка сложилась и в поездах таджикского формирования. Только за один год в поезде сообщением "Душанбе-Москва" выявлено более ста преступлений. Одна из разоблаченных преступных группировок состояла из 52 человек, в основном, таджиков. В международных поездах восточного направления приобрела широкий размах продажа гражданами Китая и Монголии различных промышленных товаров повышенного спроса, которые они провозят через границу в количестве, значительно превышающем установленные нормы. Переправленный таким образом товар реализуется ими как в пути следования, так и во время стоянок поездов, зачастую через открытые двери и даже окна вагонов и с площадок тамбуров, что приводит к скоплению в ожидании поездов большого количества потенциальных покупателей на остановочных пунктах. Последний фактор, в свою очередь, способствует совершению преступлений, в основном имущественного характера. При этом нередко нарушается график движения поездов. Сами торговцы из Монголии и Китая в это время подвергаются рэкету, грабежам

и разбойным нападениям со стороны своих соотечественников.

Так, к началу 2000 года по оперативным данным в пути следования поезда № 23\24 сообщением " Москва-Душанбе-Москва" действовали пять организованных преступных групп. В основном, данные группы состояли из лиц таджикской национальности, ранее судимых за тяжкие преступления, участвовавших в боевых действиях на территории Таджикистана в составе аппозиции. Каждая из групп совершала преступления имущественного и насильственного характера на определенном пути следования поезда.

Одной из наиболее крупных групп являлась банда во главе с таджиком по кличке "Саид-Кулябский". Под контролем данной группы находился участок на станции Николаевка, но преступники также действовали и на станции Москва-Казанская. Группа насчитывала более тридцати человек и делилась на пятерки, на вооружении имела пистолеты. Во время стоянки преступники врывались в поезд, изолировали проводников и, угрожая расправой, завладевали деньгами и ценностями пассажиров.

Наиболее организованными и квалифицированными являются организованные преступные группы, совершающие преступления в поездах западного направления. Такая особенность объясняется тем, что в этих поездах передвигаются пассажиры, в основном, имеющие на руках большие суммы денег. Большую их часть составляют бизнесмены, выезжающие в Германию, Польшу и Чехию для заключения договоров и закупки различных товаров.

Эта проблема проявилась уже в 1994-95 годах на территории республика Польша. Преступные группировки, в большинстве своем из числа граждан СНГ, стали брать под свой контроль прибытия и отправление поездов российских железных дорог и с применением насилия и оружия совершать грабежи, разбои и вымогательства в отношении пассажиров поездов западного направления.

Так, большой общественный резонанс получило совершенное организованной преступной группой из 5 человек, в ноябре 1995 года, разбойное нападение на пассажирский поезд "Москва-Варшава", на участке Можайск-Вязьма Московской железной дороги. Под угрозой применения оружия преступники в течении получаса в восьми вагонах поезда ограбили 286 (!) пассажиров и 20 членов поездной бригады, завладев валютными ценностями на сумму около 10 тыс. долларов США.

Благодаря оперативности и согласованности действий сотрудников ОВД на транспорте все преступники "по горячим следам" были задержаны. В результате проведенных обысков, изъяты вся похищенная у пассажиров валюта и использовавшиеся при нападении два пистолета.

Следует отметить, что преступления в поездах данного направления

совершаются на территории Польши, а не России, что делает совершающие их группы, не доступными для органов внутренних дел на транспорте: проведение российскими правоохранительными органами каких-либо оперативно-розыскных или следственных мероприятий на территории другого государства, являющегося местом совершения преступления, не допускаются как законодательством России, так и законами зарубежных государств.

В 2000 году на территории Польши в поездах российских железных дорог совершено 44 тяжких и особо тяжких преступления, расширилась зона противоправных действий. Произошли изменения в качественном и количественном составе преступных групп. Возросли их организованность и информированность.

В большинстве случаев по фактам ограбления, поездной бригадой приглашалась польская полиция, однако, мер к розыску и ограждению пассажиров от преступных посягательств она не предпринимала: она не заинтересована в обеспечении безопасности российских пассажирских поездов и регистрации преступлений, совершаемых преступными группами из граждан Белорусии или России которые не могут быть раскрыты без необходимого взаимодействия в этом указанных выше стран.

Данные обстоятельства привели к тому, что составить реальную картину совершения преступлений в российских поездах Западного направления не представлялось возможным.

Как показали результаты исследования, в 1996-1998 годах широкое распространение получило вымогательство денег и ценностей с пассажиров поездов юго-западного и южного направлений. Насильственно-корыстные преступления совершаются преступными группами, сформированными из граждан Украины в отношении своих же соотечественников, убывающих из Российской Федерации .

Жертвами таких преступлений, как правило, становятся лица, занимающиеся мелким бизнесом, в том числе челноки, сезонные рабочие, "вахтовики", возвращающиеся с заработков. Многие из них легко поддаются запугиванию со стороны преступников и нередко под угрозой физического насилия отдают им крупные суммы денег. Угрозы в свой адрес потерпевшие воспринимают как реальные, в связи с чем боятся обращаться в органы внутренних дел. Этим во многом объясняется высокая латентность таких преступлений. Необходимо отметить, что жертвами вымогателей, в основном граждан Украины, становятся их же соотечественники. В этом есть определенный расчет. Потерпевшие, также являющиеся иностранными гражданами, спешат уехать к себе на родину, милицию не обращаются и даже при установлении ее сотрудниками преступления отказываются от подачи

заявления, находясь под влиянием угроз преступников.

Расчет преступных групп основан на том, что непродолжительное нахождение украинских рабочих на территории Российской Федерации, отсутствие (либо окончание) временной регистрации, уклонение от уплаты налогов и оказанное на них психологическое давление удержат потерпевших от обращения в правоохранительные органы и не даст возможности органам внутренних дел оперативно реагировать на их преступные деяния.

Артамонов И.И.
кандидат юридических наук,
доцент

НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННЫЕ СПОСОБЫ И СРЕДСТВА ПОДГОТОВКИ, СОВЕРШЕНИЯ И СОКРЫТИЯ АКТОВ ТЕРРОРИЗМА НА ТРАНСПОРТЕ

Из следственного опыта известно, что способы совершения однотипных преступлений устойчиво повторяются и приобретают характерные черты у лиц, относящихся к определенным социальным, профессиональным и иным группам, или у одних и тех же лиц.

Способ совершения преступлений избирается конкретным лицом не произвольно, а так же, как и вся деятельность людей, зависит от объективного мира и им определяется, являясь результатом сознательного преломления воздействующих факторов внешней среды. Поэтому и поведение террориста не может не носить на себе отпечатка психических процессов, состояний, свойств и качеств данного лица. Как правило, на выбор способа совершения преступления влияют: свойства объекта преступного посягательства; цель и мотив совершения преступления; знания, умения и привычки

данного лица; наличие специальной подготовки; его соматические свойства, характер и другие качества личности.

При этом важно подчеркнуть, что имеющиеся возможности оцениваются террористом с точки зрения эффективности по ряду критериев: целесообразность, т.е. пригодность данного способа для достижения цели; надежность, т.е. вероятность получения нужного эффекта; продуктивность, т.е. получение наибольшей пользы для себя; рентабельность, т.е. соразмерность расхода времени, сил и средств с ценностью преступного результата; быстрота достижения желаемой цели; безопасность, т.е. минимизация риска и нежелательных последствий и т.д.

Логично предположить, что преступнику редко удается достигнуть оптимальности действия по всем возможным критериям. Зачастую ему приходится идти на компромисс, уступая по одним критериям в пользу других. Границы этих уступок зависят от субъективной значимости каждого критерия и стоящих за ним ценностей. Поэтому в основе выбора средства действия террориста также лежит предпочтение одних ценностей другим.

Важно подчеркнуть, что способ подготовки и совершения преступления и применяемые при этом орудия и средства обладают, по сравнению с другими компонентами криминалистической характеристики, наибольшими отражательными свойствами. Именно они неизбежно вызывают изменения в окружающей обстановке и запечатлеваются в сознании людей (будущих свидетелей).

При все многообразии способов подготовки и совершения актов терроризма на транспорте они зависят от выбранного объекта преступного посягательства (здания вокзала, аэропорта, конкретного транспортного средства), от возможностей террориста с учетом избранной цели преступления и доступности соответствующих орудий преступления, от конкретной ситуации, в которой вынужден действовать субъект преступления (охрана объектов и средств транспорта, досмотр и спецконтроль в аэропортах, наличие сигнализации и т.п.).

В общем виде способами терроризма на транспорте можно считать:

1) вооруженное нападение, которое может совершаться на транспортное средство как открыто, так и из засады (в том числе с большого расстояния, что обеспечивает более высокую степень конспирации);

2) минирование мест базирования транспортных средств (вокзалов, аэродромов, депо, автопарков и т.д.);

3) минирование маршрута передвижения транспортного средства, который предварительно тщательно изучается;

4) захват заложников в самолетах (вертолетах), автобусах, морских судах;

5) направление захваченного транспорта (таран) на поражаемый объект.

При этом реализация выбранного способа начинается с подготовки. Она складывается из разработки плана операции, приобретения или приспособления необходимых средств, их хранения, доставки к месту террористической акции, снаряжения и приведения в боевую готовность, устранения возможных препятствий (создания благоприятной ситуации), всестороннее обследование объекта или средства транспорта, проверки (апробации) орудий преступления.

Так, О. и Х. из Московского аэропорта «Внуково-2» вылетели самолетом в г. Минеральные Воды, где О. приобрел 7 двухсотграммовых тротиловых шашек, 4 гранаты РГД-5 с запалами, 2 модернизированных взрывателя, 3 запала типа МД-5м и другие средства взрывания. Был разработан план предстоящей операции, согласно которому Х. должен был выехать на железнодорожную станцию Дербент, изготовить и заложить там 2 взрывных устройства в 2 товарных состава.

Он поездом выехал в г. Дербент и приступил к подготовке взрыва, для чего осмотрел станционные железнодорожные пути, определил подлежавшие подрыву составы и безопасные подходы к ним. Около 21 часа, предварительно изготовив взрывное устройство из 7 тротиловых шашек, запала и взрывателя, установил его в буферную балку автосцепки вагона 60048923 грузового поезда и скрылся с места преступления.

Как видно из вышеизложенного, важное значение при этом приобретает выбор террористами **средств** (орудий) подготовки и совершения преступления. Анализ практики расследования таких преступлений показывает, что наиболее часто они прибегают к использованию огнестрельного оружия и взрывных устройств.

Из **огнестрельного оружия** чаще всего используются пистолеты, автоматы, охотничьи ружья и их обрезы. В последнее время все чаще встречаются автоматы и оружие с глушителями либо газовое оружие, приспособленное под боевой патрон.

На территории стран СНГ используются в основном пистолеты «ТТ», Макарова и иностранные, калибра 7,65 и 9 мм (типа «Беретта», «Таурус»).

Из числа автоматов наиболее часто используется автомат Калашникова.

Кроме «Калашникова» в последнее время стали все чаще встречаться автоматы иностранного производства, в основном «Узи», «Скорпион», «Люгер» (калибра 9 мм).

Все более широкое применение находят снайперские винтовки.

Используются в террористических целях даже гранатометы.

18 августа 1997 года в 9 часов утра был убит вице-губернатор Санкт-Петербурга М. Маневич, председатель городского комитета по управлению государственным имуществом (КУГИ). Выстрелы раздались в тот момент, когда Маневич и его жена на служебном автомобиле «Вольво-940» собирались выезжать с улицы Рубинштейна на Невский проспект и машина притормозила перед поворотом (на этом перекрестке поворот запрещен, что показывает осведомленность и тщательную подготовку исполнителей террористической акции). О том, что стрелял профессионал, свидетельствуют такие обстоятельства: стрельба велась из чердачного окна семиэтажного пустующего дома с расстояния 200 метров; вертикальное отклонение составило около 60 градусов; было выпущено по машине 8 пуль из автоматической снайперской винтовки «Ока-74»; пять из них попали в цель и три оказались смертельными (в грудь и шею).

13.09.95 г. житель г.Москвы Гаврюшин расположился в арке дома на Новинском бульваре у магазина «Ткани» напротив здания американского посольства, достал из пакета гранатомет и произвел выстрел. Граната попала в окно технического отдела на шестом этаже посольства.

Весной 1999 года была произведена вторая попытка обстрелять посольство, но уже из двух гранатометов. Но оба они дали осечку.

Применение гранатомета отмечено и при убийстве гендиректора ЗАО «Центр-плюс» Золотарева, расстрелянного 24.11.98 г. из гранатомета «Муха» в своем автомобиле «ВАЗ-21099», который взрывом разнесло буквально на куски.

Что касается **взрывных устройств** (ВУ), то в современных условиях для совершения актов терроризма на объектах и средствах транспорта наиболее часто применяются штатные боеприпасы (мины, гранаты – чаще всего «Ф-1» и «РГД-5»), самодельные взрывные устройства и доработанные кустарно штатные боеприпасы (например, штатная мина с дополнительным взрывателем) или имитационно-пиротехнические средства. Упомянутый Х. изготовил из привезенных ВВ, запалов и взрывателей взрывное устройство, тайно, в темное время суток, заложил в вагон пассажирского поезда, находившегося на путях вблизи вокзала г. Баку, и произвел его подрыв. В результате вагон был полностью уничтожен, а другие вагоны состава повреждены. Была нарушена нормальная работа ж.-д. транспорта на станции Баку.

В другом случае на железнодорожной станции Карланюрт Махачкалинского отделения Северо-Кавказской железной дороги произошел взрыв в последнем вагоне поезда 191/192 Москва - Баку. Вагон был полностью разрушен. Использовалось СВУ фугасного действия электрического типа с часовым замедлителем. В его состав входил тротил или тротилосодержащее ВВ без металлической оболочки, промышленный электродетонатор, электронно-механические часы-будильник «Слава». Источник тока – батарея типа «373» или «336». Электропровод с множественными проволочными жилами из меди. Взрыв заряда был эквивалентен 5 – 8 кг тротила. СВУ располагалось между правой стенкой рундука и трубами отопительной системы и было ориентировано будильником в сторону пола.

31 июля 1991 года в 9.45 на участке дороги Темиргое–Алмала Северо-Кавказской железной дороги произошел взрыв в вагоне № 22 пассажирского поезда № 6/5 сообщением Москва – Баку. Вагон разрушен. 17 человек погибло, 22 – ранено. Сработало СВУ фугасного действия. В состав ВУ входило тротилосодержащее ВВ в количестве, равном примерно 8 – 12 кг в тротиловом эквиваленте. СВУ располагалось (в момент взрыва) в рундуке спальной полки № 13.

17 марта 1996 года в автобусе «Икарус» 157 маршрута г. Москвы было обнаружено ВУ, в состав которого входило 2,2 кг аммонита, пять 400-граммовых и две 200-граммовых тротиловых шашки, 100 грамм пластита.

Вместе с тем, большое количество преступлений данной категории совершается с помощью самодельных взрывных устройств. Каждое СВУ содержит два обязательных элемента: ВВ и средство его инициирования. Дополнительными элементами могут быть оболочка (корпус), замедлители, крепеж, камуфляж и т.д.

Чаще всего, как показывает анализ уголовных дел, в качестве корпуса «взрывники» используют специально изготовленные или приспособленные металлические (чугунные, стальные, медные) цилиндры, трубы, колбы, образующие при взрыве множество осколков.

Например, корпуса СВУ, взорванных Степаняном и Багдасаряном в Москве на улице 25 октября и оставленных ими на Курском вокзале столицу, имели одинаковый вид стальной трубы в заглушками с обеих сторон, скрепленных стальными шпильками с резьбой и гайками № 8.Но СВУ могут и не иметь корпуса.

Взрывные устройства, использованные для взрыва автобуса в г. Нальчике, вагона поезда на ст. Трубная, троллейбусов №№ 12 и 48 в Москве в вагона метро там же, не имели корпуса, то есть, определены как безоболочные, поскольку во всех случаях помещались в спортивных или хозяй-

ственных сумках, так же, как и обезвреженное СВУ в камере хранения ст. Прохладная.

В последнее время наиболее часто орудиями совершения преступлений избираются тротиловые шашки, отдельные виды зарядов высокобризантных ВВ военного и гражданского назначения, патронированный аммонит и ряд других промышленных ВВ, дымный порох, самодельные инициирующие и бризантные ВВ,

Важным элементом конструкции ВУ является **предохранительно-исполнительных механизм** (ПИМ). Он может быть электрического, механического, огневого, химического типа либо их комбинации. ПИМ может быть рассчитан как на мгновенное, так и замедленное приведение в действие ВУ,

При этом из числа механизмов мгновенного действия «взрывники» применяли механический или комбинированный (электромеханический).

Чаще же всего при изготовлении СВУ применяется предохранительно-исполнительный механизм замедленного действия. Замедлители – это приспособления, обеспечивающие автоматическое приведение в действие ВУ по истечении заранее установленного срока замедления.

Роль замедлителя в большинстве случаев играли механизмы часов. Причем чаще всего использовались будильники.

Электрический механизм подрыва в часовым замедлителем в последние годы приобрел наибольший удельный вес среди всех СВУ.

Так, СВУ, сработавшее в вагоне московского метро на перегоне «Тульская-Нагатинская», имело электродетонатор промышленного производства и кустарно доработанные механические часы-будильник китайского производства (ВВ – 500 – 8—г тротила).

При взрыве троллейбусов 11 и 12.07.96 г. в Москве использовались также электродетонаторы промышленного производства и одинаковые механические часы-будильник марки «Янтарь» Орловского часового завода.

Электродетонатор и часовой замедлитель использовались в СВУ, взорванном в поезде на станции Волгоград-1 25.07.96 г., а 1.08.96 г. там же было обнаружено еще одно СВУ, и снова встретился электродетонатор и кустарно доработанные часы-будильник «Слава».

01.07.96 г. в обнаруженном СВУ на станции Прохладная наряду с электродетонатором опять применены часы-будильник китайского производства.

Широко распространены СВУ с механическим предохранителем.

Гораздо реже, чем все остальные, в практике последнего времени встречается огневой и химический (может быть применен в сочетании в механическим) способ подрыва СВУ.

В качестве примера приведем дело Я.

Я. являлся лаборантом академического института ботаники. Узнав из радиопередач «Голоса Канады», что Турция не выдает угонщиков самолетов, решил с помощью СВУ захватить самолет, вылетающий из Еревана на Берд – ближе всего к границе – и угнать его в Турцию. Получив в институтской библиотеке и изучив литературу по технологии изготовления ВВ, он взял на работе в химической лаборатории необходимые компоненты, подготовил дома приспособление и сам получил из принесенных химикатов бертолетову соль, азид свинца и перхлорат гидрозина.

В стеклянную трубку поместил ампулу с серной кислотой, а под ней разместил прокладку с отверстием, под прокладкой – смесь бертолетовой соли с сахарной пудрой, снова такую же прокладку и азид свинца, а затем закрыл трубку ватным тампоном. Над этой трубкой располагался ударный механизм из тонкого гвоздя длиной 11 см на резиновом жгуте (в качестве пружины) и запирающейся чеки из тонкого гвоздя длиной 3.5 см.

В таком виде «взрывной механизм» с помощью пластмассовой втулки, деревянного переходника и эпоксидного клея крепился в пластмассовом баллоне (из-под порошка для мойки посуды) длиной 16.5 см и диаметром 5.2 см, снаряженном упомянутым ВВ.

При извлечении чеки ударник разбивал ампулу с кислотой, которая, взаимодействуя с бертолетовой солью и сахаром, зажигает азид свинца, а тот взрывается и передает инициирующий импульс основному заряду ВВ, вызывая его детонацию.

Одним из новых способов совершения террористических акций на объектах и средствах транспорта стало применение **скрытых зарядов ВВ**.

Они представляют собой всегда большие количества мощных бризантных ВВ. Это может быть множество тротиловых шашек в коробках, ящиках или заводской упаковке, несколько противотанковых мин, другие взрывотехнические изделия в общей массой заряда более 10 – 20 кг ВВ в тротиловом эквиваленте.

Они закладываются скрыто в заранее выбранном месте, как правило, там, где предполагается проезд жертвы либо скопление пассажиров. Для этих целей выбираются ж.-д. пути, мосты, улицы. Местоположение скрытого заряда всегда маскируется.

Подрыв заряда осуществляется в определенный промежуток времени, который обусловлен либо поведением жертвы, либо наступление определенного события - остановки поезда, посадки пассажиров, проезда определенного участка трассы. Террорист при этом в момент взрыва находится в непосредственно близости от места взрыва и имеет возможность наблюдать происходящие события и выбирать момент совершения террористиче-

ской акции, приводя в действие взрывной механизм, чаще всего, по кабелю или радиосигналу.

При применении указанных способов используются так называемые основные и вспомогательные средства. Основные средства уничтожаются при взрыве вместе с зарядом ВВ, вспомогательные средства либо оставляются на месте происшествия, либо уносятся взрывником с места взрыва. По оставленным на месте происшествия объектам и следам можно судить о профессионализме взрывника. Некоторые из этих объектов пригодны для идентификационных исследований.

Основным средством при подрыве скрытых снарядов по радиосигналу является радиовзрыватель. Внешне он представляет собой небольшой по размерам блок, как правило, прямоугольной формы. Внутри блока имеется радиосхема, преобразующая радиосигнал в электрический импульс. С помощью этого импульса приводится в действие средство инициирования ВУ. Управление радиовзрывателем осуществляется с помощью радиопередатчика.

Отличительной особенностью данного способа подрыва является то, что террористу не обязательно иметь профессиональные представления о функционировании радиовзрывателя и радиопередатчика.

Работоспособность радиовзрывателя и радиопередатчика проверяется заблаговременно. Непосредственно на месте взрыва достаточно нажать кнопку или включить тумблер в определенный момент времени.

Такой способ подрыва был применен в июне 1994 года против бывшего директора «ЛогоВаза» Б. Березовского, когда взорвали большое количество ВВ в багажнике заминированного автомобиля. ВУ сработало при посадке Березовского в его рядом стоящий автомобиль «Мерседес» Водитель погиб, охранник получил тяжкие телесные повреждения, а автомобиль были уничтожен.

На автотрассе Старые Бачаны – Новый Городок вблизи города Белово Кемеровской области были приведены с помощью дистанционного управления последовательные взрывы трех ВУ, направленные против инкассаторской машины (бронированный УАЗ). В результате машина была буквально выброшена с трассы.

В последнее время наметилась тенденция к широкому использованию экстремистами для дистанционного подрыва ВУ систем защитной сигнализации автомобилей и пейджинговой связи.

14.10.96 года мощный взрыв прогремел на Шмидтовском проезде Москвы. Взрывное устройство было заложено в темно-синий «Мерседес-230» и приведено в действие тот момент, когда иномарка на большой скорости двигалась по этому проезду. ВУ находилось под днищем автомобиля и

приводилось в действие с помощью радиоуправляемого устройства из другого автомобиля, ехавшего по той же улице на расстоянии прямой видимости от «Мерседеса», обломки которого раскидало в радиусе нескольких десяткой метров.

При покушении на А. Романова, О. Лобова, Д. Завгаева в Чеченской республике использовались мощные скрытые заряды электрического способа подрыва с помощью электропроводов, протянутых на несколько сот метров от места нахождения террористов. Приводилось в действие по сигналу «наблюдателя».

Типичные приемы маскировки (конспирации), применяемые при подготовке и совершении преступлений террористического характера на транспорте.

Обычно параллельно со способом и средствами подготовки и совершения преступлений террористического характера субъект продумывает и приемы его маскировки, стремясь максимально законспирировать свои действия.

Нельзя исключить и того, что приемы сокрытия могут существовать самостоятельно как система действий по уничтожению, маскировке или фальсификации следов преступления, как материальных, так и формирующихся в сознании людей-очевидцев преступления. Эти приемы иногда имеют некоторый пространственно-временной отрыв от самого способа совершения преступления. Но чаще всего их следует объединять, поскольку они охватываются единым замыслом преступника, и зачастую он не меньшую долю времени и сил затрачивает на маскировку, нежели на сам способ совершения преступного деяния.

Маскировка преступлений данной категории может представлять следующие цели:

- сокрытие самого факта преступления (когда жертву закапывают, сжигают, бросают в водоем и т.п.);
- стремление выдать террористическую акцию за другое преступлений, несчастный случай, отказ техники, автодорожное происшествие, самовозгорание и т.п.;
- утаивание орудий совершения террористической акции (огнестрельного и холодного оружия, неиспользованных (дублирующих) взрывных устройств и их компонентов и т.п.);

Применительно к огнестрельному оружию можно отметить, что в современных условиях киллеры оставляют его на месте совершения убийства или уносят и выбрасывают в другом месте, что в случае задержания

«по горячим следам» избавиться от опасной улики. И тот и другой варианты встречаются чаще всего. Но нередко оставляют оружие и при себе.

Что касается механизма сокрытия преступных акций, совершенных с помощью взрывных устройств, то он проявляется в одном из следующих вариантов:

1) Открытое использование СВУ, закамуфлированного под бытовые предметы, наличие которых в данном месте и в данное время не вызывает подозрений у окружающих. Такую роль призваны выполнять:

- посылки и бандероли, направляемые по почте, которые срабатывают в транспортном средстве в пути или при вскрытии их получателем;
- чемоданы, ящики, коробки, сумки, кейсы и т.п.;
- упаковки предметов под видом подарков членам экипажа, шоферам и т.д.;
- различные бытовые предметы (электробритва, карманный фонарь, магнитофон, пылесос, фен, банка из-под кофе и многое другое), не вызывающие подозрений при досмотре и спецконтроле.

Например, СВУ в форме утятницы, сработавшее в московском метро, было оставлено в вагоне в бежевой хозяйственной сумке из кожзаменителя.

СВУ, взорвавшееся в вагоне челябинского трамвая, находилось в черно-белой дамской сумке-портфеле, попавшей к преступнику с городской свалки.

Высокая степень профессионализма была проявлена при убийстве журналиста Д. Холодова. В ячейке автоматической камеры хранения Казанского вокзала г. Москвы для него были оставлены якобы «важные документы» в кейсе. По одной из версий расчет был на то, что Холодов проявит немедленный интерес к таким документам и вскроет кейс на вокзале. И его гибель тогда выглядела бы как несчастный случай (будто бы привез с собой ВУ из «горячей точки» и в результате неосторожного обращения с ним взорвал себя). Однако Холодов привез кейс в редакцию газеты «Московский комсомолец» и лишь там вскрыл его, в результате чего и погиб.

Большую опасность представляют новые образцы ВУ, фабрично изготовленные в виде пивных банок, сигаретных коробок. А внутри вместо пива или сигарет находится взрывчатое вещество, электродетонатор, замедлитель и тумблер. При вскрытии банки или коробки через несколько секунд происходит взрыв.

Вместе с тем нельзя выпускать из виду, что камуфляж может играть, наряду со средством маскировки, и роль дополнительной оболочки (упаковки), также скрывающей основную конструкцию ВУ. А заодно может слу-

жить и его корпусом. Тогда камуфляж и корпус ВУ совпадают, т.е. одни и те же бытовые предметы являются и корпусом и камуфляжем.

2) Использование специального способа изготовления самого ВУ, что не позволяет обнаружить его имеющимися техническими средствами.

Типичным примером такого рода является дело упомянутого Я., изготовившего все элементы СВУ из немагнитных материалов, за исключением двух тонких гвоздей, недостаточных по объему для обнаружения при спецконтроле. Это позволило ему дважды пройти досмотр и спецконтроль в аэропортах Душанбе и Еревана.

В последнее время все чаще используют такие приемы маскировки, как применение глушителя на стволах огнестрельного оружия, уничтожение (спиливание) номеров, приспособление газового оружия для стрельбы боевыми патронами.

Стало тенденцией последнего времени широкое использование автомобилей, особенно если они куплены у доверителя, еще несколько раз передоверены, а потом служили средством передвижения исполнителей террористических акций, которые бросали или сжигали эти автомобили. На них могут быть перебиты и идентификационные номера.

Например, 25.09.96 г. на 4-ом км Новошереметьевского шоссе в Подмосковье был расстрелян автомобиль «Тойота-Капри», в котором находился генеральный директор СП «Нептун». В дороге его догнал автомобиль «БМВ», и как только машины поравнялись, из «БМВ» был открыт ураганный огонь из автомата Калашникова. Изрешетив «Тойоту», преступники скрылись. А через некоторое время «БМВ» нашли брошенным и сожженным в г. Химки Московской области.

Президент Федерации хоккея России В. Сыч был расстрелян 22.04.97 г. в служебном автомобиле «Вольво-850» в километре от своей дачи в пос. Иванцево Дмитровского района Подмосковья (по машине было выпущено 22 пули).Террорист, оставив га месте оружие – автомат Калашникова с глушителем, скрылся на стареньком зеленом «Москвиче», который позже нашли брошенным на свалке недалеко от второго бетонного кольца Московской области. Там же был обнаружен и втоптанный в глину пистоле ПМ с глушителем (как запасное орудие убийства). В перчаточном ящике «Москвича» оказался технический паспорт на имя жителя Зеленограда, который продал этот «Москвич» по доверенности.

Таким образом, применение в большинстве случаев огнестрельного оружия и взрывных устройств позволяет исполнителям преступления не вступать в непосредственный контакт с жертвой, а находиться на расстоянии, что сокращает число криминалистических следов, подтверждающих

вину исполнителя, и дает ему дополнительную возможность скрыться незамеченным.

Что касается направленности действия террористов против членов экипажей воздушных судов, то здесь проявляется четкая закономерность – с помощью оружия или СВУ (или его имитатора) преступники стремятся сломить волю экипажа, в первую очередь командира, к принятию самостоятельных решений и принудить их под угрозой расстрела или взрыва самолета (вертолета) к изменению курса и посадке на территории иностранного государства, чаще всего Турции или Швеции.

Как правило, о своем намерении применить оружие или ВУ преступники предупреждают через бортпроводницу с помощью письма, записки и т.п. В них обычно содержится информация о том, что корабль захвачен, называется новый маршрут, излагаются их требования (в т.ч. о передачи оружия, валюты, водки и т.п.), указываются меры вооруженного насилия или взрыва воздушного судна через определенное время, если эти требования не будут выполнены.

Н. Силиванов на борту самолета «Як-40» подозвал стюардессу (далее «пташка») и от имени якобы находившихся среди пассажиров соучастников (далее «корешей») передал для командира такую записку: «Начальник, меняем курс на Стокгольм. При посадке в любой другой аэропорт взорвем самолет. И пусть пташка не порхает по салону, кореша голодные». В результате самолет был вынужден приземлиться в Финляндии, поскольку угроза взрыва была оценена как реальная. Но он объявил террористу, что «топлива не хватит до Стокгольма».

Для достижения своих преступных целей террористы готовы пойти на самые чудовищные акции.

В 1996 году один из лидеров чеченского терроризма Мовлади Удугов заявил о возможности авиационного удара по Кремлю. Органами власти России были дополнительно приняты соответствующие предупредительные меры для предотвращения такого рода угроз: усиление режима досмотра и специального контроля пассажиров в аэропортах, инструктаж членов экипажа, усиленная защита пилотской кабины, отработка средств оповещения диспетчерских служб о наличии террористов на борту (при захвате воздушного судна), инструктаж командиров экипажей о их взаимодействии со службами ПВО России. Активизирована работа спецслужб и усилены режимные меры служб безопасности аэропортов.

О возможности террористической акции с воздуха было проинформировано руководство США. Однако американские власти не прислушались к этим предостережениям, не приняли должных оперативных и профилактических мер (даже не усилили режим допуска пассажиров в пилот-

скую кабину) и 11.09.2001 г. невиданная в истории человечества, чудовищная по своей жестокости террористическая акция потрясла Вашингтон и Нью-Йорк. И пришла эта беда от своих же американских самолетов, захваченных международными террористами, которые тщательно подготовились к данной террористической атаке и привели ее с соблюдением строжайших мер конспирации.

Вместе с тем, в результате анализа преступлений, совершаемых в последнее время с целью бегства за границу или получения выкупа путем захвата воздушного судна, установлена характерная особенность – стремление преступников использовать не подлинные ВУ, а их имитаторы (муляжи). Эта тенденция проявляется все заметнее по мере ужесточения режима досмотра и спецконтроля в аэропортах, а также совершенствования защиты самолета и экипажа, все больше и больше затрудняющих доставку оружия и ВУ на борт воздушного судна и их применение. В некоторых случаях отсутствует и муляж.

Ш. и З., захватившие и угнавшие в Финляндию «Ту-134» рейса Петрозаводск-Ленинград, реализовали свой план под угрозой взрыва. Однако в из радиоприемнике «Геолог» была закомуфлирована лишь учебная граната «Ф-1».

Житель Подмосковья Л. захватил в аэропорту «Внуково самолет «Ту-154» рейса Москва – Минеральные Воды. Он потребовал крупную сумму денег в валюте и карты, Франции и Ирака. Чтобы доказать серьезность своих намерений, террорист показывал на свой пояс, к которому было прикреплено несколько предметов, похожих на взрывное устройство. Когда его обезвредили, оказалось, что прикрепленная к поясу «взрывчатка» – имитатор.

06.12.97 г. в аэропорту «Шереметьево-1» полковником А.Савельевым был задержан житель Магадана Тодиков, захвативший в качестве заложников пассажиров самолете, выполняющего рейс «Магадан-Москва», и потребовавший крупный выкуп под угрозой взрыва. Экипаж воспринял угрозу как реальную, но взрывного устройства у Тодикова не оказалось, а был лишь его муляж.

Все это. Естественно, необходимо учитывать при проведении операции по нейтрализации террористов, захвативших или пытающихся захватить воздушное судно.

Степаненко Ю.В.
докторант ВНИИ МВД России
кандидат юридических наук

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ ПО БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

Органы внутренних дел на транспорте (ОВДТ) являются едва ли не единственной подсистемой МВД России, не имеющей собственной современной концепции развития и совершенствования деятельности, в том числе по борьбе с терроризмом. Вместе с тем после известных событий в России, США, Израиле и ряде других государств утверждается мнение, что терроризм нельзя одолеть с помощью единовременных кампаний, дискретных многоэтапных, пусть даже и широкомасштабных, мероприятий. Деятельность по борьбе с терроризмом должна быть, на наш взгляд, целенаправленной, перманентной и осуществляться на концептуальной основе.

1. Необходимым условием эффективной борьбы с терроризмом является специализация. Поэтому одной из важных задач представляется создание в структуре ОВДТ специализированных подразделений:

- антитеррористических (с силовой поддержкой);
- кинологических (в том числе по подготовке служебных собак для выявления взрывчатых веществ);
- инженерно-технических (в составе специалистов - взрывотехников, саперов);
- лицензионно-разрешительной системы;
- пресечению незаконной миграции (незаконного передвижения по территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства, среди которых могут быть лица, причастные либо склонные к совершению террористических акций, наёмничеству и других преступлений террористической направленности).
- по обеспечению режима безопасности особо важных объектов транспорта (морских судов с ядерными двигательными установками, а также предприятий по их обслуживанию и ремонту; гидротехнических сооружений, мостов, путепроводов, тоннелей, объектов жизнеобеспечения: тяговых подстанций, водопроводов и др.).

Из 50 тысяч искусственных сооружений железнодорожного пути только 300 или менее 1,0 % находятся под контролем ВОХР МПС России.

Многие сооружения в силу своей ветхости могут привести к тяжким последствиям даже без вмешательства террористов. Так, только на железных дорогах до настоящего времени эксплуатируется 720 временных искусственных сооружений, построенных в военное и послевоенное время взамен разрушенных капитальных мостов. Нормативный срок их службы превышен вдвое[4]. Большинство из 700 гидротехнических сооружений, в том числе 110 судоходных шлюзов, введено в эксплуатацию 60 и более лет назад и ресурс их прочности фактически исчерпан[5]. Они требуют безотлагательного ремонта и реконструкции. Однако все аварийно-неснижаемые запасы материалов, оборудования, запасных частей по гидросооружениям полностью использованы. Недостаток средств приводит к тому, что накапливается объём "отложенных" восстановительных работ на гидротехнических сооружениях, удерживающих напорные фронты водохранилищ, вследствие чего снижаются их технические характеристики и надёжность функционирования. Это особенно опасно для таких каналов, как "Волго-Балтийский водный путь", где имеется только одна нитка шлюзов[6]. На ряде других каналов и водохранилищ шлюзы также находятся на грани потери устойчивости. Несколько лет назад на западной нитке Пермского шлюза произошла крупная авария. Разрушились металлоконструкции ворот верхней камеры шлюза и водным потоком (с находящимися в камере судами) были снесены ворота остальных пяти камер. Только чудом удалось избежать трагедии. Камское водохранилище могло подняться на восемь метров и затопить город Пермь[7]. В случае аварии на Волжской ГЭС, где шлюзовые ворота достигли критической степени износа, на города - "миллионники" Тольятти и Самару обрушится 25-метровый водяной вал…[8]. По оценке специалистов Минтранса России, в случае разрушения водонапорной дамбы, обеспечивающей питьевой водой Москву, уровень воды в Москва - реке поднимется на

---

[4] См.: Зайцев А.А., Ефанов А.Н., Третьяк В.П. Вехи перемен в развитии железнодорожного транспорта. Т.1. - М.: Парус, 1998. С. 39.

[5] См.: Итоги социально-экономического развития транспортного комплекса в 1999 году: Материалы к расширенному заседанию коллегии Минтранса России. - М.: 2000. С. 18.

[6] См.: Транспортный комплекс России: Информационно-аналитический сборник… С. 115-126.

[7] См.: Мартынов А.Г. Транспорт России в системе государственного регулирования и действия рыночных механизмов. - М.: Прима-Пресс-М, 1999. С. 32.

[8] См.: А. Полынский. Будет ли Самара российской Атлантидой? //Комсомольская правда, 1997, 11 мая.

шесть метров, будет залита территория в 5 тыс. кв. км. Разрушение плотины в районе г. Рыбинска Ярославской области повлечет затопление всех волжских городов до Каспия. Поэтому следует безотлагательно определить перечень объектов, подлежащих обязательной охране.

В связи с постепенно возобновляющимся на территории Чеченской Республики железнодорожным и воздушным движением необходимо восстановить в этом регионе систему линейных органов внутренних дел.

С учетом стратегических интересов России, связанных с освоением грузового потенциала стран Каспийского региона (железных дорог, морских портов, внутренних водных путей, терминальных мощностей), и в целях обеспечения безопасности при транспортировке магистральными трубопроводами каспийской нефти, требуется создать Каспийское УВДТ и Оперативно-розыскную часть при ГУВДТиС СОБ МВД России.

2. Анализ показывает, что службы авиационной безопасности не в полной мере справляются с возложенной на них Воздушным кодексом РФ задачей по осуществлению предполетного досмотра грузов, багажа, ручной клади и личного досмотра авиапассажиров на гражданском воздушном транспорте. Так, только в аэропортах московского авиаузла с 1997 года более чем вдвое снизилось количество пресеченных при досмотре попыток проноса на борт воздушного судна запрещенных к перевозке предметов. В связи с этим целесообразно вновь возложить функцию предполетного досмотра на транспортную милицию с созданием в структуре ОВДТ подразделений по обеспечению безопасности авиаперевозок. Также представляется важным обеспечить законодательное закрепление права сотрудников ОВДТ на избирательный досмотр багажа и ручной клади пассажиров на железнодорожном и водном транспорте. Необходимо рассмотреть и вопрос о сопровождении воздушных судов нарядами милиции.

3. В целях укрепления взаимодействия и своевременного обмена информацией о происходящих на транспорте процессах целесообразно внести на рассмотрение Правительства Российской Федерации обоснованные предложения о прикомандировании сотрудников органов внутренних дел к федеральным и региональным органам управления транспортом, а также крупным хозяйствующим субъектам, действующим на рынке транспортных услуг.

4. Внедрение в деятельность ОВДТ современных информационных технологий и специальной техники даёт обнадеживающие результаты, но осуществляется крайне медленно. В этой связи является важным ввод в действие ПТК "Розыск-Магистраль" на морском и речном транспорте, консолидация информационных потоков и учетных баз заинтересованных правоохранительных и контролирующих органов, внедрение малогабаритных

мобильных терминалов с тем, чтобы иметь возможность контролировать передвижение каждого представляющего оперативный интерес лица. Этот процесс должен сопровождаться наращиванием при участии активных абонентов системы количества автоматизированных рабочих мест с выходом их в базовые узлы магистральной сети передачи данных. В перспективе "сторожевой" контроль должен быть заменен свободным доступом пользователей в интегрированный банк данных с получением необходимой информации в режиме реального времени.

В современных условиях приобретает важное значение вовлечение в единое информационное пространство органов транспортной милиции (полиции) государств - участников СНГ.

Необходимо реализовать возможность повышения информированности о происходящих на транспорте процессах и явлениях путем подключения ОВДТ к действующим на всех видах транспорта автоматизированным информационным системам оперативного управления перевозками, бронирования и продажи билетов и другим системам. С использованием ведомственных АИС и АБД станет более действенным контроль над перевозками, в том числе опасных грузов (сжиженных газов, бензина и других нефтепродуктов).

Представляются необходимыми разработка на базе ПТК "Легенда" внутрисистемного интегрированного банка данных криминальной информации ОВДТ и развертывание локальных сетей. На основе совместимой компьютерной техники, единой информационной технологии будет возможно наладить информационный обмен оперативно-розыскной и иной информацией с территориальными ОВД. Впоследствии целесообразно расширять круг пользователей системы путем создания удаленных сетей.

Совместно с администрацией транспорта необходимо расширить сеть и усовершенствовать на вокзалах устройства экстренной связи "пассажир - милиция", а в поездах - "пассажир - машинист - диспетчер - милиция". Проведенной выборочной проверкой установлено, что в 80,0% пригородных электропоездов такая связь отсутствует.

Важнейшей задачей является оснащение дежурных частей ОВДТ и справочных служб транспорта системами теневой записи, т.е. средствами определения номеров телефонов звонивших абонентов, и звукозаписывающей аппаратурой. В УВДТ и линейных органах внутренних дел следует организовать "телефоны доверия" и "горячие линии". Места массовой концентрации пассажиров (залы ожидания, кассовые залы, посадочные платформы, комнаты отдыха, комнаты матери и ребенка, камеры хранения и т.д.) необходимо оборудовать системами видеонаблюдения с выводом мониторов на дежурные части милиции, детекторами химических и биологических

аэрозолей, турникетами, стационарными техническими средствами обнаружения взрывчатых веществ, досмотра багажа и ручной клади.

В настоящее время криминальные взрывы совершаются, главным образом, с помощью радиоуправляемых устройств. Более того, для совершения террористических акций на воздушных судах экстремистами могут быть использованы высокотехнологичные радиоуправляемые устройства направленного электромагнитного излучения, позволяющие вывести из строя бортовые системы управления самолетов в момент их взлета или посадки. Это устройство может приводиться в действие как с аэродрома, так и за его пределами. В этой связи необходимо принятие мер по защите объектов транспорта от актов терроризма с использованием высоких технологий.

Громадина Н.Ю.
Адъюнкт Академии управления
МВД России, капитан

РОЛЬ И МЕСТО ВНУТРЕННИХ ВОЙСК МВД РОССИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Россия входит в новый век с целым комплексом острых противоречий. Нестабильность в обществе, первые признаки которой появились в средине 80-х годов, привела к целой полосе массовых беспорядков - явлений с участием неорганизованных или организованных групп людей, сопровождающихся погромами, разрушениями, поджогами, насилием над людьми и другими подобными действиями. Они оказывают большое деструктивное воздействие на социальную и экономическую сферы деятельности общества.

На современном этапе развития нашего государства, в условиях происходящих коренных изменений социально-политического и экономического устройства, резко обострились противоречия в обществе, продолжается нарастание политической борьбы, осложняется криминогенная обстановка, зачастую выражающаяся в насильственных акциях, не ослабевает напряженность в Северо-Кавказском регионе. В связи с этим необходимо по-новому рассматривать вопрос внутренней безопасности России, определения роли и места внутренних войск в ее обеспечении, а также характера взаимоотношений внутренних войск с обществом, органами внутренних дел, Вооруженными Силами, другими органами федеральной исполнительной власти.

Следует отметить, что роль силовых структур, в том числе внутренних войск, в обеспечении внутренней безопасности страны, противодействии внутренним угрозам, борьбе с преступностью и насилием на сегодняшний день очень велика. Это подтверждают наиболее ярко межнациональные конфликты последнего десятилетия.

Внутренние войска входят в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств (Федеральный закон “О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации”).

Направленность, содержание и характер проводимых преобразований в области обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации потребовали качественного повышения эффективности функционирования всей системы МВД России, в том числе и ее составной части – внутренних войск. Необходимо более полно реализовать возможности войск по обеспечению стабильности и спокойствия в государстве.

Главной целью реформирования внутренних войск МВД России является приведение их в состояние, соответствующее потребностям обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации, и поддержание в готовности, обеспечивающей полное выполнение поставленных задач.

Изменения в приоритетности выполняемых внутренними войсками задач отразились на организационной структуре войск. Войска постепенно приобретают новый облик, в их деятельности еще больше усилился правоохранительный аспект.

В 90-е годы прошлого века с внутренних войск, сохраняя их основное предназначение, был снят ряд задач (охрана ИУ, конвоирование осужденных и лиц, заключенных под стражу), ранее составлявших основу их деятельности. В связи с завершением передачи функции конвоирования осужденных и лиц, заключенных под стражу, органам уголовно-исполнительной системы Минюста России произошли реальные качественные изменения в служебно-боевой деятельности соединений и воинских частей внутренних войск. Соответственно изменились их структура и состав, проведено существенное сокращение численности. В период с 2006 по 2010 гг. предполагается завершить проведение мероприятий по совершенствованию организационной структуры соединений и частей и создать высокоэффективные, профессионально подготовленные и хорошо оснащенные внутренние войска, призванные стать мобильным компонентом сил обеспечения общественной безопасности Российской федерации.

Исходя из требований нашего беспокойного времени, внутренние войска должны быть мобильными – способными быстро перебрасывать свои силы и средства, концентрируя их там, где это необходимо. Сложная общественно-политическая и криминогенная обстановка, особенно в Северо-Кавказском регионе, требует создания и совершенствования профессиональных, высокомобильных формирований, основу которых будут составлять соединения и воинские части оперативного назначения. В своей повседневной деятельности они совместно с подразделениями органов внутренних дел будут выполнять задачи по охране общественного порядка, нести патрульно-постовую службу, привлекаться для участия в проведении совместных операций, а в случае проявлений экстремизма и иных действий с использованием средств вооруженного насилия на территории Российской Федерации привлекаться для локализации и нейтрализации вооруженных конфликтов.

Воинские части оперативного назначения действуют, как правило, массировано, дислоцируются в районах с высоким и устойчивым напряжением обстановки. Такие части предназначены для ведения боевых действий против внешнего противника. Несмотря на изменения в приоритетности выполняемых ими задач, соединения и воинские части оперативного назначения по-прежнему составляют основу войск.

Учитывая необходимость дальнейшего усиления эффективности выполнения служебно-боевых задач по обеспечению общественного порядка и безопасности, за счет сокращения и переформирования некоторых структур, был создан ряд специальных моторизованных воинских частей, что позволило сохранить в регионах страны с наиболее сложной криминогенной обстановкой определенное количество формирований внутренних войск, способных при ее обострении, совместно с органами внутренних дел, решать первичные задачи до подхода резервов. При массовых беспорядках, сопровождающихся насилием, специальные моторизованные воинские части обязаны сдерживать нападающих до прибытия воинских частей оперативного назначения.

Они предназначены для участия совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка посредством несения патрульно-постовой службы в населенных пунктах, а также в обеспечении общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Специальные моторизованные соединения и воинские части предстоит развивать как силы обеспечения охраны общественного порядка.

События последних лет свидетельствуют о том, что серьезная угроза человечеству в наши дни исходит от международного терроризма. При этом террористические акции могут быть направлены не только против граждан

той или иной страны, но и важнейших государственных, военных и экономических объектов. Как показывает практика, в отдельных случаях они используются террористами для устрашения населения.

Поэтому по-прежнему немаловажное значение в деятельности войск занимает охрана важных государственных объектов и специальных грузов, казалось бы, не имеющая прямой правоохранительной направленности. Указанные соединения и воинские части задействованы в охране и обороне наиболее важных объектов промышленности, в том числе объектов ядерно-оружейного и ядерно-энергетического комплексов.

Угроза применения экстремистами ядерного, химического, биологического оружия, попытки захвата предприятий, имеющих важное значение для экономики или представляющих повышенную опасность для жизни людей, а также бесконтрольное распространение оружия и взрывчатых веществ заставили увеличить численность воинских частей, охраняющих государственные объекты.

Эта задача продолжает сохранять свою актуальность и в настоящее время, которая в перспективе, в связи с резким ростом терроризма, будет сохраняться. По существу она является одной из форм реализации правоохранительной функции внутренних войск - обеспечение общественной безопасности.

В целом система органов внутренних дел и внутренних войск МВД России на деле доказала, что является стабильно функционирующей государственной структурой, способной быстро мобилизоваться и эффективно выполнять задачи в сфере охраны правопорядка как в повседневных условиях, так и в экстремальных ситуациях. В то же время новые внутренние угрозы безопасности России обусловливают необходимость ее организационного укрепления, поиска новых направлений совершенствования ее деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, выработки новой стратегии и тактики.

Бурные события последнего десятилетия XX века привели к значительному расширению правоохранительного аспекта в деятельности внутренних войск. Это положение закреплено как в федеральном законодательстве, так и в концептуальных документах МВД России. Войска вносят существенный вклад в обеспечение внутренней безопасности и являются основной силовой составляющей министерства внутренних дел Российской Федерации при пресечении внутренних вооруженных конфликтов и обеспечении режима чрезвычайного положения. Можно сказать, что основная задача внутренних войск – участие в охране правопорядка и общественной безопасности.

Следует отметить, что девяностые годы минувшего века ознаменовались новым этапом строительства внутренних войск. Начиная с 1988 года и по настоящее время они неоднократно привлекались для пресечения внутренних вооруженных конфликтов. Это потребовало реорганизации внутренних войск, существенного изменения их структуры, состава и численности, пересмотра служебно-боевых задач.

Таким образом, в ближайшей перспективе планируется создание высокоэффективных, мобильных, профессиональных и всесторонне оснащенных внутренних войск МВД России. Предполагается, что с достижением основных целей реформ обновленные внутренние войска станут ведущей структурой МВД России в сфере пресечения внутренних угроз безопасности государства.

Литвинов Н.Д.
Зам. Начальника Воронежского
института МВД РФ
доктор юридических наук
Попков В.Ю.
Заместитель начальника ГУК МВД РФ

РОЛЬ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ И ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ

В системе национальной безопасности железнодорожный транспорт России занимает ведущее место. Он играет связующую роль в деятельности всех видов промышленности, обеспечивая перемещение грузов и товаров.

«Железнодорожный транспорт, - говорится в ст. 1 Федерального закона «О федеральном железнодорожном транспорте»,- составляет основу транспортной системы Российской Федерации и призван во взаимодействии с другими видами транспорта своевременно и качественно обеспечивать во внутреннем и международном железнодорожном сообщениях потребности населения в перевозках и услугах, жизнедеятельность всех отраслей экономики и национальную безопасность государства, формирование рынка перевозок и связанных с ним услуг, эффективное развитие предпринимательской деятельности»[9].

[9] Федеральный закон «О федеральном железнодорожном транспорте». Ст. 1.

Основным предназначением железнодорожного транспорта является обеспечение перевозочного процесса как совокупности организационно и технологически взаимосвязанных действий и операций, выполняемых предприятиями и другими подразделениями железных дорог при подготовке, осуществлении и завершении перевозок пассажиров, грузов, грузобагажа и багажа. Именно перевозочный процесс как основная функция железнодорожного транспорта может стать целью совершения диверсионно-террористических актов.

Транспорт, или как его еще называют- перевозочная промышленность, в государственном организме играет роль артерий в живом организме, нарушение функционирования которых может привести к серьезному заболеванию организма или даже его смерти. Наглядным примером тому может служить история Российской Империи. Именно железнодорожный транспорт способствовал крушению империи. Февральская так называемая буржуазно- демократическая революция произошла по вине железнодорожного транспорта. Армии на фронтах буквально разваливались из-за недостатка продовольствия. Население крупных городов выходило на демонстрации с лозунгами о хлебе. В то же время Россия имела большие запасы хлеба. Но он находился в восточных районах. Из-за перебоев в работе железнодорожного транспорта его не смогли своевременно подвезти в конце 1916 - начале 1917 годов в Петроград и другие места концентрации населения, что и послужило причиной массовых выступлений голодных людей, закончившихся февральской революцией.

В силу своего «перевозочного» характера транспорт играет особую роль в системе национальной безопасности России. Заключается это в следующем:

а) Он обладает значительной протяженностью и разветвленностью и практически охватывает всю территорию страны с запада на восток и с юга на север. Количественно и качественно железнодорожный транспорт является основным видом транспорта;

б) Железнодорожный транспорт перевозит практически все виды грузов, обеспечивая тем самым функционирование добывающей, перерабатывающей промышленности. Железнодорожному транспорту принадлежит важная роль в обеспечении обороноспособности страны;

в) В отличие от воздушного и водного транспорта, железнодорожный функционирует круглогодично, в любое время суток и при любом состоянии погоды,

г) На объектах железнодорожного транспорта в условиях ограниченной территории происходит концентрация пассажиров. Нахождение их в

подвижном составе в пути следования значительное снижает уровень защищенности пассажиров от диверсионно- террористических актов;

д) На объектах транспорта постоянно находится большое количество материальных ценностей, сосредоточенных на ограниченном пространстве либо в слабо охраняемых укрытиях;

и) Железнодорожный транспорт играет важную роль в осуществлении криминальной проницаемости границ и территории.

Все это подчеркивает особую государственную важность железнодорожного транспорта. По сути дела, транспорт выполняет государственно-образующую и государственно- обеспечивающую роль. В этих условиях для повышения защищенности железнодорожного транспорта, а точнее-для повышения уровня национальной безопасности государства, необходимо, на наш взгляд, законодательно закрепить особый статус предприятий транспорта в жизни государства как государственно образующего и

государственно - обеспечивающего вида предприятий. В этой связи ст.1 Закона «О федеральном железнодорожном транспорте» от 20 июля 1995 года следовало бы дополнить словами: «Железнодорожный транспорта Российской Федерации является государственно- образующим и государственно - обеспечивающим предприятием».

Особая роль железнодорожного транспорта в жизни государства делает его функционально - притягательным объектом для совершения диверсионно- террористических актов.

Совершение преступлений террористического характера на объектах транспорта имеет тяжкие последствия для самого транспорта, для государства, окружающей среды и населения Заключается это в следующем:

а) перевозка опасных и особо опасных грузов: отравляющих, взрывчатых веществ, нефтепродуктов и т.п. значительно повышает опасность транспорта для окружающей территории, населенных пунктов и населения. При совершении диверсионно- террористических актов с использованием опасных и особо опасных грузов увеличивается поражающий фактор от взрывов. В результате этого могут пострадать: население прилегающих населенных пунктов; природа; технические сооружения железнодорожного транспорта и др.

б) последствия совершения преступлений против объектов транспорта имеют более тяжкие последствия для государства и общества, чем преступления на обычных предприятиях. Крушение, взрыв, авария нарушают нормальное функционирование железнодорожного транспорта; нарушают перевозочный процесс; отражаются на интересах отправителя и получателя грузов, нередко находящихся за тысячи километров от места со-

вершения диверсии. В результате все это отражается на интересах многих юридических и физических лиц;

д) преступления против личности на объектах транспорта ставят потерпевшего в значительно более тяжкое положение, нежели по месту его постоянного жительства. Оторванность от постоянного источника дохода, места жительства, отсутствие родовых и дружеских связей нередко ставят человека в безвыходное положение.

Вот почему, на наш взгляд, назрела необходимость законодательного закрепления особого правового статуса территории, занимаемой предприятиями транспорта и соответственно- объектов транспорта. Это могло бы выражаться в следующем:

а) в придании территории транспортных предприятий особого правового статуса. Введение правового понятия «Зона безопасности железнодорожного транспорта»;

б) в повышении административной и уголовной ответственности за совершение преступлений на объектах транспорта либо в «Зоне безопасности».

в) в изменении и увеличении процессуальных временных норм при совершении ряда административных и уголовных правонарушений, когда времени для установления личности правонарушителя, проведении определенных процессуальных действий требуется значительно больше, нежели на территории.

В настоящее время значительное количество несанкционированных перевозок огнестрельного оружия, взрывчатых веществ, наркотиков осуществляется с использованием железнодорожного транспорта, то есть преступники используют в своих интересах деятельно- государственно- обеспечивающего предприятия. А это создает повышенную опасность как для самого транспорта, так и пассажиров. На наш взгляд, использование железнодорожного транспорта для незаконной перевозки огнестрельного оружия, взрывчатых веществ или взрывных устройств должно служить квалифицирующим признаком при совершении таких преступлений и вводить дополнительную уголовную ответственность.

На сегодняшний день в соответствии с рядом федеральных законов безопасность перевозок грузов, пассажиров, и «наиболее важных объектов железнодорожного транспорта и грузов» осуществляют: органы внутренних дел на транспорте МВД РФ; внутренние войска МВД РФ; подразделения ФСБ РФ; охрана грузоотправителей и грузополучателей и др. Между ними нет координации деятельности. Между тем назрела необходимость централизовать систему обеспечения безопасности транспорта и перевозоч-

ного процесса, создав единый субъект обеспечения безопасности: «Федеральный департамент безопасности транспорта».

Губкин В.М.
заместитель начальника
оперативно-розыскного бюро
Московского управления
внутренних дел на воздушном
и водном транспорте

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ВОЗДУШНОМ И ВОДНОМ ТРАНСПОРТЕ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЗАВЕДОМО ЛОЖНЫХ СООБЩЕНИЙ ОБ АКТАХ ТЕРРОРИЗМА

Терроризм - очень серьезная проблема в настоящем и все более возрастающая угроза для будущего. С конца 60-х годов он приобрел поистине угрожающие масштабы:

- за период 1970 по 1985 г.г. в Европе совершено около 3000 терактов, в Латинской Америке - 1573, на Ближнем Востоке - 1330, в Северной Америке - 448;
- за период с 1986 по настоящее время рост терактов в различных регионах мира составил от 50 до 60 процентов.

Вместе с тем, что количество террористических актов постоянно увеличивается, их характер становится более жестоким и все чаще объектом их становятся люди. Так:

- в 70-х годах 80 % терактов были направлены против собственности, 20 % - против людей;
- в 80-х годах соответственно 50 и 50%;
- в 90-х годах - уже 30 и 70 %.

Террористические акты стали тщательнее готовится, в итоге - до 90% их достигают своей цели. Резко возросла дисциплина внутри террористических организаций. Террористические группировки разных стран сотрудничают между собой, координируя свои действия.

Существуют несколько принципов классификации терроризма:

- по источнику: **религиозный,** в Северной Ирландии он представлен в чистом виде; **националистический,** например баски и другие народности в Испании; **политический,** пример, захват группы дипломатов и их многомесячное удержание в заложниках в Перу; **смешанный,** где имеет место переплетение религии, национализма и политических проблем. ***Чеченский терроризм*** ближе к последнему, т.к. там переплелись все перечисленные проблемы.

Не прекращающийся рост терроризма, в том числе **на воздушном и водном транспорте,** привел к необходимости существенно повысить требования к защите деятельности аэро и речных портов и относящихся к ним объектов от актов незаконного вмешательства.

Московское УВД на воздушном и водном транспорте МВД России обслуживает объекты воздушного транспорта Московского региона, куда входят центральный Гораэровокзал и аэропорты:

Шереметьево, Домодедово, Внуково, Быково, городов Воронеж, Брянск, Калуга, Рязань, Смоленск, Тула, Старый Оскол, Белгород, Курск, Орел, Липецк, Тамбов с объектами обеспечения авиаперевозок, складскими терминалами, ТЗК, производственными предприятиями, а также 10 речных портов, 49 пристаней и причалов, расположенных в 4-х регионах центральной части России (Москва, Московская обл., Тверь, Рязань) на акваториях рек Москвы, Волги, Оки и гидротехнические сооружения канала им. Москвы, в т.ч. 11 шлюзов, 1 дамба, 4 плотины и 5 ГЭС, относящихся к объектам жизнеобеспечения г. Москвы.

В зоне ответственности Управления находится свыше 400 предприятий воздушного и водного транспорта с различными формами собственности и около 1500 взаимодействующих с ними коммерческих структур.

В Московском транспортном регионе в сфере пассажирооборота и грузовых перевозок используется свыше 6 тысяч воздушных и водных судов и занято трудовой деятельностью свыше 300 тысяч человек. Из общего числа количества авиапредприятий РФ одна треть, т.е. 108 авиакомпаний базируются на территории обслуживаемых аэропортов и обеспечивают свыше 60% объемов пассажирооборота и грузоперевозок, выполняя рейсы в 155 городов России, в 69 городов СНГ и в 123 города из 101 страны мира.

Борьба с терроризмом является приоритетным направлением в деятельности ОВД. В линподразделениях организация этой рабо-

ты, в соответствии с предъявляемыми требованиями, осуществляется совместно с ОРБ при Управлении по следующим направлениям:

- проведение обязательного фотографирования, дактилоскопирования и взятия смывов с рук на предмет проверки наличия ВВ у выходцев из Северо-Кавказского региона и Закавказской народности, проходящим через пассажиропоток объектов воздушного транспорта;

- проведение работы по проверке законности оформления аренды, использования нежилых помещений, деятельности учреждений и предприятий различных форм собственности на предмет возможного финансирования НВФ;

- проведение целенаправленной работы по оперативному прикрытию объектов повышенной опасности и особо важных объектов;

- проведение активных оперативно-розыскных мероприятий по предупреждению террористических актов и выявлению участников этнических организованных преступных групп и лиц, причастных к организациям и группам экстремистов религиозной направленности;

Серьезной за последние несколько лет остается **проблема так называемого «телефонного терроризма».** В 1997-1998 г.г. в России было осуществлено 698 анонимных сообщений об угрозе терроризма на объектах транспорта, за 1999 г. - 270. В 2000 г. поступило 18, а в 2001г. 11 сообщений об актах терроризма на объектах обслуживания Управления. В качестве важной криминологической особенности этого вида преступлений следовало бы отметить сезонные всплески роста их числа, пик которых, как правило, приходится на весну и лето.

В линподразделениях МУВД на ВВТ МВД РФ **за 12 месяцев 2001 года** зарегистрировано **11** случаев поступления заведомо ложных сообщений об актах терроризма на объектах воздушного и водного транспорта. По 10 фактам возбуждены уголовные дела по ст. 207 У К РФ, по 1 по ст. 213 УК РФ. Материалы по 2 фактам направлены по территориальности.

Из 11 случаев сообщений об актах терроризма поступило:
в отношении взрыва самолета - 3;
в отношении взрыва аэропортов - 6;
в отношении взрыва аэровокзала - 1;
в отношении взрыва речного вокзала - 0;
в отношении взрыва корабля - 0;
в отношении взрыва гидросооружений - 1.

№ п/п	Аэропорты	Количество поступивших анонимных звонков	Возбуждено уголовных дел	С лицом /без лица	Отказано в возбуждении уголовного дела	Направлено по территориальности
1	Шереметьево	5	4	1/3	1	1
2	Внуково	2	2	0/2	0	0
3	Домодедово	2	2	1/1	0	1
4	Быково	1	1	0/1	0	0
5	РТ, ГАВ	1	1	1/0	0	0
6	УВД	11	10	3/7	1	2

В раскрытии данного вида преступлений имеются определенные проблемы, связанные с объективной быстротечностью самого преступного акта, несовершенства имеющихся у ОВД технических средств, а также проявляющейся иногда несогласованности в действиях территориальных и линейных подразделений. В результате чего только в 3 случаях из 11 в 2001 году удалось установить злоумышленников. Имеющиеся данные позволяют сделать выводы в отношении данной категории лиц. В подавляющем случае это мужчины.

В 2001 году из 11 телефонных звонков в ОВД о взрывных устройствах на объектах воздушного и водного транспорта 9 были осуществлены лицами мужского пола и лишь в 2 случаях женского.

Факты поступления анонимных звонков изначально принимаются как реальная угроза совершения террористического акта. Меры, принимае-

мые по его предотвращению, требуют серьезного привлечения сил и средств, материальных затрат. Телефонные террористы своими действиями срывают нормальную жизнедеятельность авиа, речных и иных предприятий и организаций, находящихся в сфере обслуживания ОВД, наносят серьезные психологические травмы и материальный ущерб пассажирам и обслуживающему персоналу. В связи с изложенным представляется целесообразным внесение изменений в Закон по ужесточению мер ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 207 УК России.

Наиболее важными проблемами, требующими безотлагательного решения, являются следующие:

- правовая и организационная неурегулированность ряда важных вопросов на федеральном, межведомственном и внутриведомственном уровне (в частности, пока еще нет четкого разграничения компетенции между заинтересованными ведомствами);

- недостаточная техническая оснащенность подразделений транспортной милиции (в настоящее время решен вопрос обеспечения телефонными аппаратами с автоматическим определением номера входящих звонков, но остается проблема наличия более сложной и крайне необходимой техники);

- нескоординированность деятельности ОВД на транспорте по борьбе с терроризмом с другими подразделениями МВД России, в первую очередь территориальными, и иными заинтересованными ведомствами; это наглядно проявляется в случаях анонимных сообщений об актах терроризма, когда телефонный звонок поступает на пульт «02»; во многих

случаях не согласуются планы действий при чрезвычайных обстоятельствах.

В значительной мере от того, насколько успешно будут решены вопросы взаимодействия и координации усилий подразделений ОВД и других правоохранительных структур, зависит, как быстро и эффективно будет устранена или снижена опасность терроризма.

Важнейшая проблема - это недостаточное финансирование и нехватка квалифицированных специалистов.

Таким образом, работа по предупреждению терроризма на объектах транспорта требует комплексного подхода, внутриведомственной и межведомственной координации, выделения гораздо большего объема денежных средств и в целом пока еще находится в начальной стадии.

Самотокин А.Т.
адъюнкт Академии
управления МВД России

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

Терроризм «захлестнул» нашу повседневную жизнь, стал её непременной составляющей. На всех этапах своего развития терроризм представлял собой явление, обусловленное многочисленными социальными причинами. Нашей действительности присущи глубокая социальная дифференциация, значительный разрыв в уровне материальных условий жизни различных слоёв населения; глубокий идеологический раскол общества; резкое снижение социальной защищённости населения, процессы его маргинализации; распространение идеологии насилия как метода решения общественных проблем (достаточно вспомнить, какой резонанс в обществе вызвала одна только реплика: «Мочить в сортире!»); неэффективность государственной системы борьбы с преступностью. Вышесказанное подтверждает справедливость ряда исследований, в которых подчёркивается, что терроризм наиболее активен в периоды экономического неблагополучия и политической нестабильности.

Учитывая эти обстоятельства, борьба с терроризмом предполагает необходимость минимизации криминогенных последствий перечисленных выше факторов, на что должна быть направлена деятельность всей системы государственных и негосударственных органов и организаций. Составной частью единой стратегии противодействия терроризму является общепредупредительная деятельность государства:

- формирование у граждан антитеррористических намерений и настроений;

- повышение правовой и политической культуры в обществе, консолидация всех слоёв и групп населения посредством проведения разъяснительной работы;

- формирование в обществе устойчивого мнения о недопустимости террористических методов протеста.

Существующие тенденции увеличения террористических преступлений в полной мере относятся и к сфере пассажирских и грузоперевозок. В этих условиях проблема предупреждения и пресечения преступлений террористического характера на железнодорожном транспорте становится не просто актуальной, но и требующей научно обоснованных методик, современных подходов к её решению.

Обеспечить общественную безопасность в сфере пассажирских перевозок призваны органы внутренних дел на транспорте, которые осуществляют борьбу с преступностью на железнодорожном, воздушном и водном транспорте. При этом более 80% объёма их работы приходится на железные дороги. Сложные, специфические условия (протяжённость и разветвлённость участков обслуживания, круглосуточный цикл работы железнодорожного транспорта, сосредоточение и постоянное перемещение большого количества пассажиров на объектах транспорта, подверженность пассажирских перевозок сезонным колебаниям и др.), в которых осуществляют свою деятельность сотрудники транспортной милиции, позволяют сделать вывод: в сфере пассажирских перевозок объекты железнодорожного транспорта являются наименее защищёнными от преступных посягательств террористов.

Проблема совершенствования мер правового регулирования антитеррористической деятельности и создание на его основе новых организационных структур противодействия терроризму – наиболее актуальна сегодня.

В соответствии с Федеральным законом «О борьбе с терроризмом» органы внутренних дел участвуют в борьбе с терроризмом в пределах своей компетенции посредством профилактических, режимных, организационных и иных мер предупреждения, выявления и пресечения террористической деятельности. Нельзя не отметить тот факт, что законодатель ограничивает компетенцию органов внутренних дел преступлениями террористического характера, ***преследующих корыстные цели*** (выделено авт.). При проведении мероприятий, направленных на предупреждение преступлений террористического характера, не имеют никакого значения цели этих преступлений, так как о них становится известно после совершения террористических акций или когда преступники выдвигают конкретные требования.

Для эффективной деятельности органов внутренних дел на транспорте по противодействию терроризму необходимо повышение уровня управления, создание на местах антитеррористических центров в целях успешного взаимодействия между субъектами, осуществляющими борьбу с терроризмом, всестороннего обеспечения и управления силами и средствами при проведения контртеррористических операций.

Выполнение стоящих перед органами внутренних дел задач по борьбе с терроризмом возможно только при наличии грамотных, высококвалифицированных кадров. Поэтому проблема повышения профессионального мастерства у сотрудников органов внутренних дел на транспорте стоит в ряду самых важных. Примечательно, что в системе образовательных учреждений МВД России до сих пор нет высшего учебного заведения по подготовке специалистов для органов внутренних дел на транспорте.

С учётом факторов совершения преступлений террористического характера, особенностей, влияющих на распределение сил и средств органов внутренних дел на транспорте (см. выше) неудовлетворительным остаётся их техническое обеспечение. Только внедрение в подразделения современных информационных и оперативных технических систем позволит органам внутренних дел на транспорте осуществлять оперативное сопровождение пассажирского и грузового транспорта, пресекать любые попытки дестабилизации работы железнодорожных магистралей страны.

Румянцев А.Ю.
преподаватель кафедры
криминалистики
Академии ФСБ России

ОСОБЕННОСТИ ОСМОТРА МЕСТА ПРОИСШЕСТВИЯ ПО ФАКТАМ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ПРОЯВЛЕНИЙ НА АВИАЦИОННОМ ТРАНСПОРТЕ

Преступления террористического характера на объектах и средствах транспорта приводят к определенным изменениям материальной обстановки, отражающейся в сознании людей. Данные изменения могут быть обнаружены, зафиксированы, исследованы и использованы в качестве доказа-

тельств. Раскрытие преступлений террористического характера на транспорте, как правило, начинается с осмотра места происшествия.

Несмотря на важность этого следственного действия и на то внимание, которое уделяется его разработке в криминалистической науке и следственной практике, в отдельных случаях недооценивается значение и возможности осмотра. В результате этого осмотр иногда проводится поверхностно, торопливо или формально, что приводит к низкому качеству предварительного расследования. В результате преступление может остаться нераскрытым.

Объектами, подлежащими исследованию при осмотре места происшествия на транспорте, являются:

а) объект и средство транспорта;

б) место, с которым связано представление о происшествии, то есть участок местности, транспортной магистрали или помещения;

в) обстановка места происшествия;

г) трупы;

д) следы преступления и вероятного преступника, иные предметы или документы, находящиеся на месте происшествия.

Осмотр места происшествия по данной категории дел должен быть проведен немедленно по получении сигнала о совершении преступления, ибо всякая отсрочка может привести к необратимым изменениям обстановки и утрате следов в ходе спасательных и восстановительных работ. Разъезжаются с места происшествия в различные населенные пункты потерпевшие и свидетели-очевидцы, забываются важные для дела обстоятельства, может наступить смерть потерпевших от тяжких телесных повреждений. Это приводит также к задержке рейсов и нарушению графика доставки пассажиров и грузов, в том числе разрядных и специальных.

Подготовка к данному следственному действию, как правило, начинается с момента принятия решения о его производстве руководителем органа или дежурной службы (части).

Как на этом, так и на последующих этапах осмотра осуществляются необходимые розыскные действия и оперативно-розыскные мероприятия, проводимые параллельно с осмотром, например контроль переговоров, ведущихся с помощью технических средств связи; розыск потерпевших и свидетелей; преследование преступника с применением служебно-розыскной собаки, получение проб запаха и так далее.

Собственно осмотр места происшествия состоит из общего и детального осмотра. Общий осмотр (обзор) производится в целях более полной ориентировки на месте происшествия; определения границ подлежащего осмотру пространства; решения вопроса об исходной точке детального

осмотра, определения его последовательности. При этом желательно выяснить (по возможности) механизм события, то есть установить: Что произошло? Если совершено преступление, то какое? Когда, где, как, чем, кем и с какой целью оно совершено?

Такова общая схема действия ОСГ по прибытии на место террористического проявления, которая может изменяться в зависимости от конкретной ситуации.

По прибытии к месту происшествия оперативно-следственная группа и приданные ей транспортные средства располагаются вне пределов взрывоопасной зоны (не ближе 60-100 метров от места нахождения ВУ или предмета, подозрительного на ВУ). Незамедлительно принимаются меры к удалению (эвакуации) с места происшествия посторонних лиц и организации охраны. При этом устанавливаются и опрашиваются очевидцы, обнаружившие данный предмет с целью выяснения, кем и когда обнаружено взрывное устройство, какие действия с ним производились (перемещение, вскрытие и тому подобное), на основании каких признаков они пришли к выводу, что обнаруженный предмет представляет собой взрывное устройство, какие изменения внесены в обстановку на месте происшествия и в само ВУ при обследовании и обезвреживании его.

Непосредственно перед началом осмотра следователь, оперативный работник или другое лицо, производящее осмотр, вместе со специалистом-взрывотехником инструктируют всех участников осмотра о конкретных мерах предосторожности при обращении со взрывчатыми веществами, средствами инициирования, другими частями и деталями данного взрывоопасного предмета.

Первоначально предмет фотографируется в том виде, в котором он оказался после обезвреживания специалистом-взрывотехником или в том виде, в котором он предъявлен заявителем прибывшей на место происшествия оперативно-следственной группе. Делается несколько узловых снимков с таким расчетом, чтобы на снимках было запечатлено состояние взрывоопасного объекта со всех 4 сторон. Составляется схема (или эскиз) взрывного устройства и окружающей обстановки.

Если обнаружен штатный боеприпас (мина, граната, снаряд), вызываются на место происшествия саперы воинских частей, которые и будут осуществлять дальнейшие действия по его обезвреживанию.

Если же обнаружено СВУ или штатный боеприпас с самодельной доработкой, все действия по его обезвреживанию выполняет специалист-взрывотехник. По его заключению руководитель ОСГ принимает соответствующее решение - обезвредить на месте, эвакуировать, разрушить взрывной механизм или уничтожить ВУ.

Существенные затруднения при осмотре мест обнаружения предметов с признаками ВУ возникают в тех местных следственных органах, где нет специалистов-взрывотехников и отсутствуют специальные взрывотехнические средства. В подобных случаях следует руководствоваться общим правилом: без специалиста-взрывотехника никакие действия по обезвреживанию СВУ или штатного боеприпаса с доработкой производить нельзя. О данном факте сообщается в дежурную службу ФСБ, УНТО ФСБ или МО России и до прибытия специалиста осуществляется охрана места происшествия. При этом данный предмет целесообразно накрыть ящиком и мешками с песком или автомобильными шинами. Если такое ВУ обнаружено в средстве или на объекте транспорта и ранее подвергалось перемещению, то следует вынести его в безопасное открытое место.

Рассматривая особенности осмотра места происшествия, связанного с объектами и средствами транспорта, в первую очередь следует учитывать изменения в обстановке места происшествия, которые могут быть вызваны действиями самих террористов, а также действиями сотрудников антитеррористических подразделений при проведении операции по задержанию (ликвидации) преступников и освобождению заложников, членами аварийно-спасательных, медицинских бригад и посторонних граждан при ликвидации последствий террористической акции.

При осмотре таких мест происшествия следователям во многих случаях приходится действовать в обстановке, которую составляют различные конструкции, узлы, агрегаты и механизмы конкретного транспортного средства, требующие при их осмотре и описании использования специальной терминологии, а также иметь дело с объектами, осмотр и изъятие которых требуют специальных познаний в различных областях науки и техники. Всеми этими познаниями в достаточной степени следователи, естественно, не обладают, поэтому при осмотре места происшествия по делам о терроризме на транспорте им приходится привлекать к осмотру большое количество специалистов из разных учреждений, ведомств и войсковых частей. Это, как правило, специалисты в области авиации, железных дорог, автомобилей, инженерных сооружений, сотрудники ГИБДД, специалисты в области судебной медицины, пожарного дела и так далее.

Существенные особенности имеет осмотр места происшествия при захвате воздушного судна. Типичным в таких случаях является пространство, ограниченное внутренними помещениями воздушного судна и участком местности на территории аэродрома (основные и запасные взлетно-посадочные полосы и стоянки), в пределах которого происходила деятельность террористов, а также осуществлялись меры по ее пресечению.

Захват воздушного судна в подавляющем большинстве случаев осуществлялся либо на территории аэродрома, либо во время полета – путем предъявления требований (устных или письменных) по изменению маршрута с угрозой взорвать самолет, убить заложников или путем вооруженного нападения на членов экипажа и пассажиров.

Захват воздушного судна путем вооруженного нападения террористов на членов экипажа, в большинстве случаев, характеризуется нарушением целостности отдельных конструкций и агрегатов воздушного судна, человеческими жертвами, изменениями в расположении вещей и предметов внутри воздушного судна, большим количеством различных вещественных источников криминалистически важной информации. Наиболее типичными из них являются: взрывные устройства, огнестрельное и холодное оружие и следы их применения; инструменты и приспособления, с помощью которых террористы пытались проникнуть в кабины пилотов, и возникшие при этом следы взлома; трупы членов экипажа, заложников и террористов; записки с требованием изменить курс самолета, вертолета, личные документы террористов и тому подобное.

Поэтому место происшествия по делам о захвате воздушных судов является самым богатым источником сведений о характере и обстоятельствах совершения этого преступления. Именно там бывают сосредоточены основные вещественные источники криминалистической информации, подлежащей обнаружению, изъятию и исследованию.

При совершении преступления «доказательства возникают неизбежно, а сам процесс их возникновения носит закономерный характер»[10]. Между результатом преступных действий и личностью правонарушителя прослеживается объективно существующая связь.

Вместе с тем, осмотр места происшествия по делам данной категории является одним из самых сложных следственных действий, что обусловлено следующими факторами:

- действиями террористов, которые носят, как уже отмечалось, активный характер; в результате таких действий происходит существенное изменение обстановки в салоне самолета и других помещениях воздушного судна, возникают многочисленные материальные следы преступления, требующие кропотливой, профессиональной и длительной работы по их обнаружению и фиксации;

---

[10] См.: *Белкин Р.С.* Курс советской криминалистики. М. 1977; *Чуфаровский Ю.В.* Психология осмотра места происшествия // Следователь. 1997. № 6.. С. 51-55.

- возможными действиями членов экипажа воздушного судна при задержании или ликвидации террористов во время полета;

- действиями специалистов по обнаружению и обезвреживанию взрывных устройств, которые также вносят определенные изменения в материальную обстановку места происшествия;

- действиями медицинских работников и спасателей по оказанию помощи пострадавшим;

- необходимостью при осмотре изучать (с помощью специалистов, справочников, инструкций, правил полетов и тому подобных документов) назначение, технические характеристики (параметры) различных агрегатов, узлов, приборов данного воздушного судна;

- действиями членов ведомственных комиссий, подкомиссий и рабочих групп, которые первыми начинают работы на месте чрезвычайного происшествия;

- упущениями в охране места происшествия.

Для успешного проведения осмотра места происшествия оно должно разбиваться на отдельные участки (узлы), осмотр каждого или нескольких из них поручается конкретному следователю и оперативным работникам под его руководством. При этом может составляться не один, а несколько протоколов, в каждом из которых отражаются результаты осмотра[11].

Типичными участками осмотра таких мест происшествия являются:

1) место стоянки воздушного судна и прилегающей территории;

2) повреждения внешней поверхности воздушного судна;

3) внутренние помещения самолета (пассажирских салонов, кабины пилотов, кухни, багажного отсека и так далее);

4) трупы;

5) багаж, груз, почта, бортовые самописцы, секретные документы и изделия, судовые документы, находящиеся на борту воздушного судна.

Осмотр места стоянки воздушного судна и прилегающей к нему территории в случаях нахождения на ней источников криминалистически значимой информации производится с целью обнаружения выброшенных террористами или взрывной волной орудий совершения преступления, предметов и документов, стреляных пуль, гильз и так далее). В ходе осмотра необходимо составить схему территории, на которой отразить место стоянки

---

[11] Именно так производился осмотр места происшествия по факту попытки вооруженного захвата воздушного судна ЯК-40 в аэропорту «Внуково». Несмотря на сложную материальную обстановку места происшествия (человеческие жертвы, существенное повреждение воздушного судна и тому подобное) осмотр по участкам был произведен в течении нескольких часов.

воздушного судна или его деталей, если оно было разрушено взрывом, ударом о землю, и места обнаружения вещественных источников криминалистически значимой информации. При этом осмотру подлежит посадочная полоса, рулежная дорожка, а также прилегающие к ним участки местности.

Осмотр внешней поверхности самолета производится с целью обнаружения повреждений его фюзеляжа, которые могли образоваться в результате применения террористами взрывных устройств и огнестрельного оружия, а также применения оружия членами экипажа и группы захвата в ходе задержания (ликвидации) находящихся в воздушном судне террористов. Все повреждения необходимо исследовать с точки зрения места их нахождения (по левому или правому борту они расположены, между какими по счету стрингерами и шпангоутами), общего количества и характера (форма, размер, направление канала и тому подобное). К протоколу необходимо приложить фототаблицы и видеозапись с указанием мест обнаружения повреждений (фюзеляж, плоскости, хвостовая часть, шасси и так далее).

При осмотре внутренних помещений воздушного судна специалисты в области авиационной техники помогут следователю правильно осмотреть и зафиксировать обстановку внутренних помещений, характер происшедших в них изменений, а также находящиеся на борту судовые документы, почту, груз, багаж и бортовые самописцы. При наличии на борту секретных документов или изделий в протоколе отражают лишь их наименование, а упаковывают и изымают отдельно от других предметов и документов.

Начинать осмотр внутренних помещений целесообразно с изучения и описания в протоколе осмотра их расположения и характера явно выраженных в них изменений. При этом в первую очередь производится наружный осмотр находящихся в салоне трупов.

Затем производится внешний осмотр ручной клади и багажа, почты и груза, находящихся на борту самолета. После их осмотра и удаления из самолета освобождаются полки, отсеки, поверхность внутренней обшивки, что создает условия для их тщательного исследования[12].

---

[12] При осмотре внутренних помещений воздушного судна необходимо: 1) исследовать места, которые занимали террористы во время полета, а также где были задержаны или уничтожены; 2) обнаружить, зафиксировать и изъять орудия совершения преступления, следы и другие источники криминалистической информации; 3) определить наличие и характер повреждений материальной части воздушного судна (внутренней обшивки, агрегатов, приборов и так далее); 4) осмотреть и изъять бортовые самописцы и полетную документацию.

К числу специфических вещественных источников криминалистической информации, подлежащих изъятию с привлечением авиационных специалистов, относятся записи бортовых самописцев воздушных судов. Анализ показаний данных приборов (самолетных регистраторов параметров и особенно самописцев речи) имеет большое значение для выяснения отдельных обстоятельств захватов воздушных судов, так как они фиксируют курс, режим полета, переговоры экипажа с террористами через систему внутреннего устройства, командира экипажа и террористов с наземными диспетчерскими пунктами посредством радиосвязи. Однако использование такой информации возможно только после того, как эти записи будут расшифрованы и прослушаны специалистами.

При осмотре же места происшествия по делам данной категории в задачу следователя входит лишь обнаружение (с помощью специалистов авиационной техники), правильное изъятие и сохранение этих самописцев (так называемых «черных ящиков»). В протоколе осмотра следует отразить место обнаружения самописцев, их состояние и характерные повреждения, если таковые имеются.

Необходимо также принять любые меры к изъятию, в случае сохранения целостности, прибора «СРЗО» - самолетного радиолокационного запросчика-ответчика (системы опознавания «свой – чужой»), составляющего государственную тайну особой важности.

Когда проводится операция по плану «Набат», выделяется специальная группа фиксации из числа следователей и сотрудников оперативно-технических подразделений – членов оперативно-следственной группы ФСБ, МВД, прокуратуры и других ведомств, которая в процессе проведения операции проводит фотографирование и видеосъемку места происшествия. Однако анализ практики показывает, что группы фиксации помимо перечисленных нередко осуществляют практически все неотложные следственные действия, связанные с выявлением обстоятельств совершения террористической акции (допрашивают свидетелей, осматривают и изымают различные документы, производят личные обыски и допросы задержанных террористов и тому подобное), ход и результаты которых оформляют в соответствии с требованиями уголовно-процессуального закона.

Б.Н.Дудышкин
Старший научный сотрудник
НИИ проблем укрепления
законности и правопорядка
при Генеральной прокуратуре
Российской Федерации

РАССЛЕДОВАНИЕ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ПРИЧИН ТРАНСПОРТНЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ, ПРОИЗВОДИМЫХ ТРАНСПОРТНЫМИ ОРГАНАМИ, ДОЛЖНО РЕГУЛИРОВАТЬСЯ ЗАКОНОМ

Акция терроризма, как правило, сопровождается разрушением или повреждением объектов транспорта, путей сообщения, транспортных средств и оборудования, гибелью людей (среди которых могут быть и работники транспорта) и причинением вреда их здоровью. К месту происшествия прибывают представители органов предварительного следствия, службы безопасности, внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям и владельцев транспорта, а также спасатели и пожарные (в случае пожара).

На месте происшествия в тесном взаимодействии работают три вида расследования:

предварительное следствие (в рамках Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации);

расследование транспортного происшествия, которое производится специальной комиссией, назначенной в зависимости от последствий Правительством Российской Федерации или органом исполнительной власти соответствующего вида транспорта и наделенной соответствующим законодательным или подзаконным актом полномочиями производить такое расследование;

расследование несчастного случая на производстве (если пострадавшими являются работники транспорта). Это расследование производит об-

разованная руководителем транспортной организации комиссия, работающая в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации (глава 36 «Обеспечение прав работников на охрану труда», в которой подробно изложен порядок организации и производства расследования, сбора доказательств и оформления материалов расследования).

Органы предварительного следствия совместно с органами службы безопасности отрабатывают версию террористической акции.

Комиссия по расследованию несчастного случая на производстве устанавливает, был ли несчастный случай связан с производством.

Комиссия по расследованию транспортного происшествия устанавливает его причину (в том числе, свидетельствующую о террористической акции).

Расследование транспортных происшествий регулируется:

законами;

правилами, утвержденными Правительством Российской Федерации;

нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Воздушный кодекс Российской Федерации – единственный законодательный акт, в котором, в основном, решены принципиальные вопросы расследования транспортных происшествий в авиации.

Глава XIV «Расследование авиационных происшествий и инцидентов» Кодекса определяет цель расследования – выявление причин происшествий и принятие мер по их предотвращению в будущем, устанавливает порядок расследования и возлагает его производство на специально уполномоченные для этого органы. Классификация и учет авиационных происшествий и инцидентов осуществляются в порядке, принятом Правительством Российской Федерации. Закон обязывает субъектов расследования сохранять доказательственные материалы, а федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления – обеспечивать работы на месте происшествия. Кроме этого, определяется порядок финансирования работ по расследованию авиационного события.

Воздушным кодексом субъекту расследования транспортного происшествия (комиссии по расследованию) даны широкие права при расследовании:

1) беспрепятственно проходить на борт потерпевшего бедствие воздушного судна;

2) обследовать это воздушное судно и имущество, находящееся на нем;

3) поручать юридическим лицам проведение исследований и работ, связанных с расследованием;

4) привлекать к участию в расследовании работников науки и техники из любых организаций;

5) опрашивать свидетелей происшествия;

6) запрашивать и получать от соответствующих организаций, а также от юридических лиц и граждан документы и материалы по вопросам, связанным с происшествием;

7) проводить исследования психофизиологического состояния членов экипажа потерпевшего бедствие воздушного судна, а также соответствующих лиц из числа авиационного персонала.

В Федеральном законе от 27 июня 1997 г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», по которому к опасным производственным объектам относится магистральный трубопроводный транспорт, сказано, что комиссия по техническому расследованию аварий только «может привлекать к расследованию экспертные организации и специалистов в области промышленной безопасности, изысканий, проектирования, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, страхования, изготовления оборудования и в других областях», а «организация, эксплуатирующая опасный объект, и ее работники обязаны представлять комиссии по техническому расследованию причин аварии всю информацию, необходимую указанной комиссии для осуществления своих полномочий» (ст.12 «Техническое расследование причин аварий»).

Права, аналогичные тем, которые указаны в названном выше законе и Воздушном кодексе, субъектам расследования транспортных происшествий на морском, внутреннем водном и федеральном железнодорожном транспорте предоставлены ведомственными нормативными правовыми актами (положениями и инструкциями), утвержденными соответствующими министрами, что нельзя считать достаточно легитимным.

Во исполнение предписания Воздушного кодекса Правительство Российской Федерации приняло три постановления об утверждении правил расследования авиационных происшествий и инцидентов:

с гражданскими воздушными судами,

с государственными воздушными судами,

с экспериментальными воздушными судами в Российской Федерации.

Порядок организации и производства расследования транспортного происшествия, сбора доказательств и оформления материалов расследования других видов транспорта регулируется ведомственными нормативными правовыми актами.

При расследовании транспортного происшествия опрашиваются свидетели и пострадавшие, производятся экспертизы с привлечением специалистов из других ведомств, определяется вред, причиненный здоровью пострадавших лиц, а также устанавливается материальный ущерб собственникам и окружающей среде.

Расследование транспортного происшествия носит межведомственный характер, затрагивает конституционные права граждан. Акт о расследовании имеет правовые последствия. Акт при наличии тяжких последствий передается в следственные органы, является основанием для привлечения работников транспорта при допущении ими нарушений правил эксплуатации транспорта к дисциплинарной и административной ответственности, а также предъявления в суд иска о возмещении ущерба.

В нормативно-правовом регулировании двух видов расследования, во многом совпадающих по форме и содержанию, наметилось очевидное несоответствие.

Так, если несчастный случай с работником на производстве, в результате которого этот работник освобождается от исполнения им своих обязанностей на 3 дня, расследуется в соответствии с нормами закона прямого действия (Трудовой кодекс), то расследование крушения поезда в метрополитене будет производится по инструкции, утвержденной начальником метрополитена.

Анализ законодательства о расследовании транспортных происшествий показал, что необходимо **разработать законопроект о расследовании транспортных происшествий (единый для всех видов транспорта)**.

В закон может быть включена норма, делегирующая федеральным органам исполнительной власти право издавать нормативные правовые акты (положения и инструкции) о расследовании транспортных происшествий различных видов транспорта с учетом их специфики.

Практика показывает, что «расследование транспортных происшествий» как правовое понятие почти неизвестно не только работникам транспорта, но и работникам правоохранительных органов. Ни в транспортных, ни в юридических вузах, кроме Юридического института Московской государственной академии водного транспорта Минтранса России, нет курса о правовом регулировании расследования транспортных происшествий, не уделено этому внимания и на курсах повышения квалификации работников транспортных и правоохранительных органов.

Этот вопрос следовало бы решить в рамках подготовки и переподготовки кадров.

Ястребов В.В.
научный сотрудник НИИ проблем
укрепления законности и
правопорядка
при Генеральной прокуратуре РФ

АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ – ВАЖНОЕ СРЕДСТВО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НА ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ

Предупреждение терроризма предполагает использование такого мощного средства предупреждения как административная ответственность. В частности, в связи с террористическими актами на воздушном транспорте нельзя не отметить значимость своевременного привлечения виновных к административной ответственности за правонарушения на транспорте. При огромном потенциале этого средства оно практически не используется органами воздушного транспорта. Между тем, это совершенно не связано с уменьшением числа административных правонарушений на авиационном транспорте. Напротив, число таких правонарушений постоянно возрастает, как и их общественная опасность. Об этом свидетельствуют данные органов внутренних дел, которые являются одними из субъектов административной юрисдикции, материалы прокурорских проверок, уголовных дел . Коренные изменения в экономике страны в целом, на воздушном транспорте, в частности, в определенной степени повлияли на эти тенденции. Ослабление государственного контроля на воздушном транспорте, изменение системы управления им, падение дисциплины среди работников транспорта, эти и другие причины повлияли на существующее положение дел с административными правонарушениями на воздушном транспорте. Нельзя не отметить, что прослеживается тесная связь между ослаблением борьбы с административными правонарушениями и ростом

преступлений. Если говорить о терроризме, он конечно связан с такими нарушениями на авиационном транспорте как размещение в районах аэродромов знаков и устройств, сходных с маркировочными знаками и устройствами, применение пиротехнических изделий на территории аэродрома, повреждение аэродромного оборудования, аэродромных знаков, воздушных судов и их оборудования, проход или проезд без надлежащего разрешения по территории аэропортов, аэродромов, объектов радио и светообеспечения полетов, нарушениями федеральных правил использования воздушного пространства, нарушение правил использования воздушного пространства лицами, не наделенными в установленном порядке правом на осуществление деятельности по использованию воздушного пространства, нарушениями правил безопасности эксплуатации воздушных судов. Все это – административные правонарушения, нарушение правил пожарной безопасности на воздушном транспорте, нарушение правил перевозки опасных веществ, невыполнение лицами, находящимися на воздушном судне законных распоряжений командира, нарушение правил фотографирования с борта воздушного судна пр.. Совершение террористических актов на воздушном транспорте связано с непринятием мер, направленных на предупреждение перечисленных правонарушений. Нужно отметит, что при том, что субъектами административной юрисдискции являются разные органы, судьи, в частности, есть органы внутренних дел, построенные по линейному принципу и определенные законом должностные лица этих органов имеют право рассматривать дела о правонарушениях на воздушном транспорте, велика роль именно органов, осуществляющих государственное регулирование в области авиации, органов единой системы организации воздушного движения. Некоторые административные правонарушения на воздушном транспорте не могут быть выявлены никакими другими органами, а только названными. В этой связи важно обеспечить соответствующую деятельность. Однако и в самой этой деятельности, и особенно в ее организации имеются серьезные недостатки. Они, как представляется, объясняются тем, что этому вопросу не уделяется должное внимание в Минтрансе РФ. В настоящее время «органом, осуществляющим государственное регулирование в области гражданской авиации» не ведется обобщение и анализах данных, отражающих административно-юрисдикционную деятельность, никаких мер, призванных обеспечить осуществление административной юрисдикции не осуществлено до настоящего времени. В этой связи нельзя не отметить, что в настоящее время принят новый Кодекс об административных правонарушениях. Необходимо с учетом положений полого кодекса пересмотреть существующие в гражданской авиации должностные инструкции, положения, которым определяются полномочия лиц, относя-

щихся к субъектам административной юрисдикции. Важно, чтобы в положениях о структурных подразделениях на авиационном транспорте. Которые могут выявлять административные правонарушения или контролировать работу, связанную с этим выявлением, были записаны соответствующие полномочия. Нужно сказать, что неиспользованию административной ответственности как средства предупреждения преступлений, в т.ч. терроризма, является то, что определенные новым Кодексом об административных правонарушениях лица – субъекты административной деятельностью скорее всего, не будут практически заниматься этим вопросом, уровень очень завышен. Например, Министр транспорта и его заместители будут привлекать лиц к административной ответственности.

Следует также отметит, что вопрос о законности привлечения к административной ответственности должен находится под надзором прокуратуры. Сейчас это тем более необходимо в связи с ликвидацией централизованной системы транспортных прокуратур. Важно, чтобы территориальные прокуратуры обеспечивали осуществление этого надзора.

Дамаскин О.В.
ведущий научный сотрудник
НИИ проблем укрепления законности
и правопорядка
при Генеральной прокуратуре РФ,
доктор юридических наук, профессор
заслуженный юрист РФ

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ ТЕРРОРИЗМУ НА ТРАНСПОРТЕ

Использование пассажирских самолетов в качестве орудия террора 11 сентября 2001 года разрушило стереотипное представление о надежной защищенности человечества от угроз терроризма.

Необходимость объединения усилий мирового сообщества в противодействии международному терроризму стала очевидной и неотложной.

Разумеется это должно найти свое выражение не только и не столько в бомбардировке территорий стран, предположительно укрывающих террористов, сколько в реальном сотрудничестве полномочных государственных органов и компетентных служб на надежной правовой основе.

Между тем, сохраняются сдерживающие мотивы, мешающие конструктивному взаимодействию спецслужб ведущих мировых держав в работе по противодействию терроризму, причинам и условиям ему способствующим.

Актуальными остаются технологическая конкуренция, промышленный шпионаж, региональные интересы, контакты с режимами использующими терроризм, как средство своего влияния.

Представляется, что признание глобальности угроз технологического терроризма является необходимым условием противодействия им в современных условиях.

Под технологическим терроризмом понимается использование или угроза использования ядерного, химического и биологического оружия, радиоактивных и высокотоксичных химических и бактериологических веществ, а также попытки захвата ядерных и иных промышленных объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, для достижения целей политического, идеологического или материального характера.

Несомненно, наибольшую опасность могут представлять акты ядерного терроризма. Вместе с тем, масштабность возможных последствий террористических актов с использованием химических и бактериологических отравляющих веществ может быть сопоставима с ущербом от ядерного оружия.

Это актуализирует проблему предупреждения таких актов, ввиду их социальной опасности для общества. Необходимо признать опасным состояние падения жизненного уровня персонала ядерных и ряда других объектов с уязвимостью мест хранения ядерных материалов в России. По данным американской статистики, из 5000 инцидентов криминального характера на ядерных объектах США 70% были связаны с персоналом атомных станций.

Представляется, что нельзя недооценивать угрозу доступа организованных преступных групп в России к ядерным материалам. Даже при строгом централизованном контроле за Вооруженными Силами СССР секретные материалы попадали на Запад, где их изучали военные аналитики. Из СССР вывозилось самое разнообразное оружие, включая бактериологическое.

Если это было возможно тогда, то в современных условиях, фактического разложения Вооруженных Сил России, возможности незаконного завладения оружием и боеприпасами многократно возросли.

Контроль за экспортными нарушениями осложняется большим объемом складированных обогащенных материалов, безработицей среди специалистов, недостаточным контролем, плохим финансированием и слабой заинтересованностью правительства в контроле ядерных материалов.

Периодически возникающая необходимость в перевозках ядерных материалов по территории России облегчает их возможное хищение и обуславливает необходимость обеспечения надлежащей безопасности перевозок.

Пограничная охрана стран Средней Азии имеет репутацию коррумпированной и малоэффективной. Эта прозрачная граница может быть каналом незаконного вывоза опасных материалов из России.

В мире есть немало стран, ищущих возможности приобретения ядерного оружия или компонентов для его производства, как средства шантажа в международных отношениях.

Именно они могут использовать террористов в своих интересах.

Специфические особенности технологических угроз связаны с выходом на мировой рынок Минатома России.

Его деятельность и содержание контрактов с западными фирмами сильно уязвимы с точки зрения Закона об охране окружающей среды. Попытки расследования деятельности Минатома со стороны Государственной Думы не сделали ее прозрачной и в достаточной мере контролируемой. Это обуславливает возможность превращения деятельности Минатома, связанной с перевозкой особо опасных грузов, в потенциальную угрозу для населения ряда регионов России и международной безопасности, в условиях активизации международного терроризма.

Реакция на современное положение в мире, как коллективное стремление к самоубийству, является мотивом, который постоянно недооценивается на Западе. Культ смерти, лежащий в основе идеологии фанатиков, реален и чрезвычайно опасен. В одежде 15-летнего пилота легкого самолета, врезавшегося в высотное здание американского банка, найдена записка, в которой он солидаризируется с террористами – камикадзе.

Тот, кто хочет остаться в живых с трудом может это понять. Исламисты приветствуют войну, в которой они никогда не победят. Настоящие террористы не дорожат ни своей, ни тем более, чужой жизнью. Целые народы платят огромную цену за действия таких лидеров.

Этот феномен ранее присущий Востоку все более проявляется на Западе.

Необходимо отрешиться от представления о том, что массовый фанатизм является особенностью отсталых обществ. Тоталитарные режимы в различных регионах мира, включая Европу, формировали многочисленные армии фанатиков.

Новые изощренные возможности влияния на сознание людей образует глобальная информационная сеть, используемая различными тоталитарными сектами.

Широкомасштабность пропаганды культа богатства, как цели жизни, и насилия как средства его достижения, легализации наркомании, добровольного отказа от социального статуса ведут к крушению незыбленности инстинкта самосохранения, как регулятора действий человека.

Потенциал агрессии массового терроризма реализуется в добровольцах, взрывающих себя в Палестине, Израиле или Чечне, чтобы унести жизни действительных или мнимых врагов.

Опасность такой агрессии многократно возрастает в условиях возможного технологического терроризма и обуславливает необходимость адекватного противодействия, включая исследование типологии и психологии исполнителей террористических актов, как предпосылку активной профилактики.

Под впечатлением от террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне, в ряде стран мира проводится усиление мер безопасности.

При этом возникает проблема баланса между безопасностью и индивидуальной свободой. Заслуживающей внимания представляется новая доктрина ФРГ в этой сфере. Федеральный канцлер Герхард Шредер так определил поставленную цель: «В вопросе о безопасности людей в нашей стране не может быть никаких сомнительных компромиссов. Мы будем решительно действовать ради защиты наших ценностей, всегда руководствуясь нормами правового государства»[13].

Федеральный министр внутренних дел Отто Шили сформулировал сущность новой доктрины: «Безопасность является предпосылкой свободы. Тот, кто подвергается угрозам со стороны преступников и особенно террористов, не может жить свободно»[14].

Укрепление веры граждан в то, что ФРГ способно их защитить, планируется путем принятия целого ряда законов, названных пакетом мер безопасности, который должен вступить в силу уже в начале 2002 года.

Пакет мер безопасности включает:

---

[13] Deutschland, № 6, 2001.

[14] Deutschland, № 6, 2001.

- рассмотрение полномочий служб безопасности в получении информации и обмена ею без предварительного разрешения полицейских служб федерации и земель;

- ограничение и запрещение деятельности общественных объединений, являющихся питательной средой для терроризма и интолерантности;

- право получения у банков, авиакомпаний и телекоммуникационных предприятий информации о счетах их владельцах и движении денежных средств;

- право проводить расследования с целью предотвращения атак на жизненно-важные компьютерные сети и сети передачи данных;

- утрату права на получение политического убежища беженцами, поддерживающим насилие и террор;

- введение защищенных от подделки удостоверений личности, включая отпечатки пальцев в паспорте;

- прохождение специальной проверки лицами, поступающими на работу на особо опасные объекты, включая аэропорты;

- введение, для сопровождения самолетов, охраны с оружием, но в гражданской одежде.

Предложенные меры неоднозначно воспринимаются политиками и юристами. По мнению берлинского профессора государственного и административного права Мартина Кучи это «гигантские шаги на пути к государству всеобщего контроля»[15]. Он полагает, что тот, кто хочет получить больше безопасности за счет меньшей свободы, допускает фатальную ошибку. В заявлении 16 правозащитных организаций прозвучала критика, что «ни одно из предложений не имеет конкретного отношения к терактам кроме того, что без страха царящего в настоящее время среди определенной части населения, их было бы невозможно провести»[16].

Эти обстоятельства актуализируют проблему баланса между безопасностью и открытостью страны по отношению к внешнему миру и международного сотрудничества в противодействии терроризму.

В современных условиях глобализации безопасность может быть обеспечена только совместными усилиями мирового сообщества. Попытки обеспечить интересы одного государства или группы стран в ущерб другим противоречат современной обстановке, ведут в прошлое, когда военные конфликты были универсальным средством разрешения разногласий.

В настоящее время, в силу невозможности унификации составов правонарушений на транспорте, а также из-за разнообразия видов опасных

---

[15] Deutschland, № 6, 2001.

[16] Deutschland, № 6, 2001.

грузов, действующие международно-правовые нормы в незначительной степени регулируют ответственность таких перевозок. Так, уничтожение в октябре 2001 года над Черным морем российского самолета Ту-104 украинской ракетой в ходе учений ПВО до настоящего времени не получило адекватных юридических последствий.

Поэтому представляется, что национальное законодательство должно детально определять составы транспортных нарушений , а участники международных перевозок оговаривать применимое законодательство при установлении ответственности сторон и третьих лиц.

В частности, анализ международных конвенций содержащих элементы понятия безопасности полетов позволяет сформулировать основные составляющие их содержания:

- предотвращение причинения вреда на или над территорией какого-либо государства, либо над открытым морем гражданским (коммерческим) воздушным судном либо в результате столкновения, либо в результате выпадения из него предмета, либо иным образом, предусмотренным Римской конвенцией 1952 г.;

- недопущение вреда, наносимого пассажиру гражданского воздушного судна, в результате уничтожения, потери или повреждения зарегистрированного багажа или товара, согласно Варшавской конвенции 1929 г.;

- предотвращение с помощью силы или угрозы силой совершения акта вмешательства, захвата или другого незаконного осуществления контроля над гражданским воздушным судном, согласно Конвенции о преступлениях и некоторых других действиях, совершенных на борту воздушного судна, 1963 г.;

- предотвращение насилия или угрозы применения насилия путем любой другой формы, запугивания на борту воздушного судна со стороны лица, находящегося на борту воздушного судна или его соучастника, согласно Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, 1979 г.;

- предотвращение любого акта насилия в отношении лица, находящегося на борту гражданского воздушного судна, в полете или любые действия, приводящие к помещению на воздушном судне устройства или вещества, которое может разрушить или причинить повреждения аэронавигационному оборудованию (вмешаться в его эксплуатацию) или всему судну в целом, а также имеет действия, могущие нанести ущерб (повреждения) воздушному судну, находящемуся в эксплуатации, согласно Монреальской конвенции, 1971 г.

Следует констатировать, что ни одна из названных конвенций не распространяется на государственные летательные аппараты. Безопасность по-

летов военных самолетов за пределами территорий государств их принадлежности, регламентируется, как правило, двусторонними международными соглашениями о предотвращении опасной военной деятельности и инцидентов.

Очевидно, что эффективность международных правовых норм, исключающих государственные аппараты из объектов регулирования многосторонних международных конвенций, не обеспечивает безопасность полетов как гражданских, так и военных летательных аппаратов.

Представляется, что решение этой проблемы может быть аналогичным обеспечению безопасности на море. Правила предупреждения столкновения судов в море, 1972 г. распространяются на все суда в открытых морях и соединенных с ними водах, по которым они могут плавать.

Такой подход в международно-правовых отношениях представляется применительным и для других видов транспорта и перевозок.

Таким образом, очевидно, что проблема безопасности при всеобъемлющем значении имеет конкретную определенную смысловую наполняемость условиями и фактами, составляющими ее содержание.

В современных условиях представляется необходимым комплексный подход к обеспечению транспортной безопасности, предполагающий учет технических, юридических, биологических факторов.

При системных международных транспортных перевозках опасных грузов транспортная безопасность зависит преимущественно от налаженности взаимоотношений перевозчиков при транспортировке грузов, от определения правового режима перевозки, а также определенности ответственности всех участников правоотношений.

Актуальной остается, также, проблема имплементации норм международного права в национальное законодательство для обеспечения реальной юридической защиты и ответственности.

Значимость такого международно-правового обеспечения возрастает в условиях угроз терроризма и обуславливает необходимость адекватных коллективных усилий.

Овчинская В.В.
научный сотрудник НИИ проблем
укрепления законности и
правопорядка
при Генеральной прокуратуре РФ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ МОРСКОЙ ПЕРЕВОЗКЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ОПАСНЫХ ГРУЗОВ
(Нормативно-правовое регулирование в международном аспекте)

В 21 веке одним из важнейших вопросов человечества стала экологическая безопасность. Она затрагивает самые разные сферы нашей жизни, в т.ч. и безопасность при морских перевозках нефти, радиоактивных материалов и т.п. особо опасных грузов. Одной из страшнейших угроз экологической безопасности является терроризм в широком смысле этого слова. Это порождение 20 века угрожает в современных условиях не только отдельным гражданам, личности, интересам отдельного государства, но и окружающей природной среде.

Вопросам экологической безопасности при морских перевозках особо опасных грузов посвящен ряд международных нормативных правовых актов. Важнейшими из них являются:

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Рим, 10.03.88); [17]

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 49/60 от 9 декабря 1994 г. "Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма"; [18]

Декларация совещания министров «Восьмерки» в Оттаве по борьбе с терроризмом (Оттава, 12.12.95); [19]

---

[17] Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М. БЕК. 1996. С. 82-89.

[18] Сборник «Действующее международное право», т. 3., Сборник правовых актов. 1998. Вып. 10. Стр. 133.

[19] Дипломатический вестник. 1996. № 1. С. 19-22.

Договор о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом (Минск, 04.06.99); [20]

Решение о Программе государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года (Москва, 21.06.2000); [21]

Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22.03.89); [22]

Международная Конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью (Лондон, 12.05.54); [23]

Европейская Конвенция о пресечении терроризма (Страсбург, 27.01.77) [24] и др.

Необходимо отметить, что Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Рим, 10.03.88), ратифицированная Россией 4 мая 2001 г., не вступила в силу для России на этот день.

Террористические действия, на морском транспорте, осуществляющем перевозку такого особо опасного груза как нефть, угрожают не только безопасности людей и имущества, нарушают морское сообщение, но и создают угрозу экологической безопасности морей и океанов, а также прилегающих к ним государств. В современном мире экологическая безопасность становится потенциальным объектом терроризма. Подобная незаконная деятельность является предметом озабоченности всего мирового сообщества.

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 года осуждает акты терроризма на борту или против морских судов и признает необходимость строгого соблюдения всеми государствами норм и принципов международного права в борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. Настоящая Конвенция не применяется к: военным кораблям; военно-вспомогательным, таможенным или полицейским судам; а также к судам, выведенным из эксплуатации или поставленным на прикол.

---

[20] Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 2 (32). С. 120-129.

[21] Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 2 (35). С. 114-129.

[22] Бюллетень международных договоров. 1996. № 7. С. 3-33.

[23] не опубликован; Информационная система Гарант, Консультант Плюс.

[24] Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М. СПАРК. 1998. С. 135-140.

Следовательно, данная конвенция как раз применима к судам, осуществляющим перевозку особо опасных в экологическом отношении грузов (в частности, к нефтяным танкерам).

Под преступлением по данной конвенции понимается:

а) захват судна или контроль над ним силой или угрозой силы или путем любой другой формы запугивания;

б) акт насилия против лица на борту судна, если этот акт может угрожать безопасному плаванию данного судна;

в) разрушение судна, нанесение ему повреждения или угроза такого действия;

г) помещение или совершение действия в целях помещения на борт судна устройства или вещества, которое может разрушить его, нанести этому судну или его грузу повреждение, которое угрожает или может угрожать дальнейшему безопасному плаванию;

д) разрушение морского навигационного оборудования, или нанесение ему серьезного повреждения, создание серьезных помех его эксплуатации, если любой такой акт может угрожать безопасному плаванию судна;

е) сообщение заведомо ложных сведений, создавая тем самым угрозу безопасному плаванию судна;

ж) нанесение ранения любому лицу или его убийство в связи с совершением или попыткой совершения какого-либо из преступлений, указанных выше.

Лицо также считается преступником, если оно:

а) пытается совершить какое-либо из преступлений, указанных ранее;

б) подстрекает к совершению какого-либо из выше перечисленных преступлений, или является соучастником лица, которое совершает такое преступление;

в) угрожает, с целью принудить физическое или юридическое лицо совершить какое-либо действие или воздержаться от него, совершить какое-либо из преступлений, указанных выше, если эта угроза может угрожать безопасному плаванию судна.

Настоящая Конвенция не исключает никакой уголовной юрисдикции, осуществляемой в соответствии с национальным законодательством. А все выше указанные преступления полностью подпадают под определение «терроризма», предусмотренного ст. 205 Уголовного кодекса Российской Федерации. Главное – важна цель преступления, а именно: нарушение общественной безопасности (в т.ч. и экологической), устрашение населения

либо оказание воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

За выше перечисленные Конвенцией преступления преступник (предполагаемый преступник) может быть привлечен к ответственности в соответствии с законодательством государства, на территории которого произошло преступление; либо государства, гражданином которого он является; либо государства, на борту судна которого совершено такое преступление. В отношении лица без гражданства может быть принято решение о выдаче его государству, на территории которого оно постоянно проживает.

Важное значение в обеспечении экологической безопасности на морском транспорте играет *Договор о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом 1999 года*, который ввел определение **"технологического терроризма"** как использование или угроза использования ядерного, радиологического, химического или бактериологического (биологического) оружия или его компонентов, патогенных микроорганизмов, радиоактивных и других вредных для здоровья людей веществ, включая **захват, выведение из строя и разрушение** ядерных, химических или иных **объектов повышенной технологической и экологической опасности,** систем жизнеобеспечения городов и иных населенных пунктов, **если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, оказания воздействия на принятие решений органами власти, для достижения политических, корыстных или любых иных целей, а также** попытка совершения одного из вышеперечисленных преступлений в тех же целях, **осуществление руководства, финансирование или участие в качестве подстрекателя, сообщника или пособника лица, которое совершает или пытается совершить такое преступление**. **К "объектам повышенной технологической и экологической опасности"** данный Договор относит предприятия, сооружения, установки и другие **объекты, выведение из строя которых может привести к гибели людей, причинению ущерба здоровью населения, загрязнению окружающей среды либо дестабилизации положения в конкретном регионе или конкретном государстве в целом.**

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что основным объектом терроризма на морских судах, осуществляющих перевозку особо опасных грузов, является общественная безопасность; дополнительным объектом данного преступления – экологическая безопасность; а непосредственным предметом – морские суда (например, нефтяные танкеры), перевозящие экологически опасные грузы.

Международная Конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 года дает определение понятия **«слив». По отношению к нефти или нефтяной смеси – это любой слив или утечка, независимо от того, чем они вызваны** (в т.ч. и в результате терроризма на борту нефтяных танкеров). Настоящая Конвенция не распространяется на суда, используемые в качестве вспомогательных военных судов; суда, тоннаж которых не превышает 500 регистровых тонн; суда, используемые в китобойном промысле; а также суда, плавающие в Великих озерах Северной Америки, их притоках и соединяющих их водах, простирающихся на восток, - до нижнего выхода из канала Ла-шин у Монреаля в провинции Квебек (Канада).

Данная Конвенция не запрещает слив нефти с танкеров в моря и океаны для обеспечения безопасности судна, предотвращения его порчи или угрозы порчи; для спасения человеческой жизни на море; а также допускается утечка нефти или нефтяной смеси в результате повреждения судна, если после повреждения или обнаружения утечки приняты все разумно возможные меры предосторожности для ее предотвращения или уменьшения.

До недавнего времени не возникал вопрос о морской транспортировке ядерных материалов и радиоактивных веществ, т.к. они широко не транспортировались подобным образом. В современных условиях осуществляется проект, связанный с ввозом в Россию отработанного ядерного топлива (ОЯТ) на хранение и переработку. Общий объем планируемого ввоза ОЯТ с зарубежных объектов атомной энергии, по данным Управления физической защиты и безопасности ФГУП «Атомспецтранс» Минатома России, составит 20 тыс. тонн. Это объясняется тем, что морская перевозка ядерных материалов более экономична, чем перевозка железнодорожным и иными видами транспорта. *Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 года* регламентирует порядок перевозки опасных отходов, в т.ч. и морским транспортом. Необходимо отметить, что данная Конвенция учитывает риск нанесения ущерба здоровью человека и окружающей среде при самой перевозке данного груза. А что уже говорить о террористической деятельности на борту морского судна, осуществляющего такую перевозку? Остается только предполагать, что последствия терроризма в данной сфере вообще не предсказуемы…

Программой государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года принято решение о разработке и осуществлении на территории государств-участников СНГ комплекса мероприятий по совершенствованию защиты объектов, представляющих повышенную

техногенную и экологическую опасность, в том числе и для других государств.

Совещание министров «Восьмерки» по борьбе с терроризмом, которое прошло в Оттаве в 1995 году внесло также не малый вклад в борьбу с терроризмом. Их сотрудничество способствовало достижению соглашений по таким вопросам, как безопасность на транспорте и обмен информацией. В результате Совещания была подписана *Декларация Совещания министров «Восьмерки» в Оттаве по борьбе с терроризмом*. Страны «Восьмерки» на данном совещании договорились проводить совместную работу и сотрудничать с другими сторонами в целях дальнейшего повышения безопасности всех видов транспорта по всему миру. В то же время была поддержана работа Международной морской организации, направленная на разработку общих стандартов обеспечения безопасности в области морских перевозок. Резолюции этой организации должны выполняться всем международным сообществом в целях укрепления международных механизмов борьбы с терроризмом.

Загрязнение окружающей морской среды в результате террористических действий может стать серьезной угрозой для экологической безопасности, а именно: нанести колоссальный ущерб берегам и пляжам; затруднять мероприятия для туристических организаций; уничтожить птиц и других представителей животного и растительного мира; неблагоприятно повлиять на рыб и на морские организмы, которыми они питаются и многое, многое другое. В современных условиях сложилась негативная практика терроризма, который охватывает самые разные сферы нашей жизни. «Лакомым куском» для терроризма могут стать и морские суда (в частности, нефтяные танкеры), осуществляющие перевозку особо опасных в экологическом отношении грузов. Такие суда, как уже говорилось, являются потенциальным объектом для террористов. В соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 49/60 от 9 декабря 1994 г. ("Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма") «пресечение актов международного терроризма служит одним из важнейших элементов для поддержания международного мира и безопасности», в т.ч. и экологической. «Несущие ответственность за акты международного терроризма должны быть привлечены к суду», а именно: либо к суду в конкретной стране, либо к Международному суду.

Лебедева Л.В.
научный сотрудник НИИ проблем
укрепления законности и
правопорядка
при Генеральной прокуратуре РФ

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА И УСИЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ АВТОПЕРЕВОЗЧИКОВ

Связь между предупреждением терроризма и усилением контроля за деятельностью международных автоперевозчиков обусловлена рядом обстоятельств. Так, в настоящее время этими перевозчиками перевозится все большее и большее количество грузов, поступающих в Россию из-за границы, тенденция роста перевозок сопровождается тенденцией роста нарушений таможенных правил. Среди этих нарушений самое опасное - перемещение товаров и транспортных средств без надлежащего декларирования, товары не проходят таможенную очистку, выяснить, что какие именно товары завезены в Россию – невозможно. Помимо того, что бюджет несет огромные потери велика потенциальная опасность завоза в Россию оружия, боеприпасов и других товаров для террористов. Стоимость только одного контейнера, как правило, составляет от десятков до сотен тысяч долларов, что зачастую способствует желанию отдельных фирм занизить выплату таможенных пошлин или вовсе уйти от «растаможки» товаров. Например, по данным, правоохранительных органов, только за последние годы государство недополучило 40 миллионов долларов в виде невыплаченных пошлин и штрафов.

Российская Федерация является участницей Таможенной Конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (конвенция МДП 1975 года), которая предоставляет льготы при выполнении перевозок в международном сообщении (освобождение от уплаты и депозита

ввозных/вывозных пошлин и сборов, а также досмотра груза в транзитных таможнях). В Российской Федерации выдачей книжек МДП занимается Ассоциация международных автомобильных перевозчиков (АСМАП), являющаяся добровольным объединением предприятий, осуществляющих международные перевозки автомобильным транспортом.

Существующая Ассоциация Международных Автомобильных перевозчиков (АСМАП) , на наш взгляд, не решает должным образом данной проблемы, так как, во-первых, занимается чисто организационными вопросами, а во-вторых, физически не способна контролировать, существующие на данный момент более 1200 перевозчиков, разбросанных по всей стране.

Создаваемые «фирмы-однодневки» позволяют себе заниматься контрабандой товаров и исчезать, уходя от наказания и разрушая отечественный бизнес. Страдают при этом перевозчики, которые пытаются работать честно, но их «подставляют» подобные фирмы. Так как вина за нерастаможенный или неправильно растаможенный груз по существующему таможенному законодательству ложится на перевозчика, а он, зачастую, не может заплатить огромный штраф, то его предприятие тоже прекращает своё существование. Западные торговые фирмы, во многих случаях, пользуются услугами иностранных перевозчиков, не смотря на то, что их услуги дороже, т.к. с иностранными перевозчиками не возникает таких проблем, которые существуют с отечественными. Это подрывает доверие к российскому бизнесу и отрицательно сказывается на отечественной экономике. Теряются миллионы долларов, которые могли бы поступать в Российский бюджет, а вместо этого вливаются, в основном, в экономику Финляндии, Белоруссии, Эстонии.

Кроме того, существующая за рубежом система страхования автомобильных перевозок и перевозимых грузов работает только до российской границы, и иностранные страховые компании не дают гарантии на российской территории, что тоже не способствует развитию отечественного бизнеса и сдерживает западные инвестиции в российскую экономику.

Одним из ярких примеров нарушений последних лет допускаемых перевозчиками стало пособничество литовских транспортных компаний в организации широкомасштабной контрабанды в Россию, в которой было замечены 32 литовские фирмы.

Только за два последних месяца 2001 г. по данным проверок таможен Санкт-Петербурга и Москвы, из-за нее российский бюджет недосчитался порядка 2,5 млн. долларов. Схема аферы оказалась простой: литовская транспортная фирма получала TIR-книжки и организовывала отправку груза в Россию - при наличии TIR-книжки груз проходит таможню без досмотра, и все налоги с него взимаются по прибытии на таможенный терминал.

Однако до прибытия на место назначения груз успевал исчезнуть и, соответственно, ускользнуть от налогообложения. Из выявленных 32 фирм подавляющее большинство оказались фирмами-однодневками, зарегистрированные по фиктивным адресам.

Конечно, проверить 2 тысячи членов ассоциации литовских перевозчиков непросто - число ежегодно выдаваемых TIR-книжек достигает 200 тысяч. К тому же нередки случаи, когда по каким-то причинам названия солидных компаний, ничем себя не запятнавших и заслуживших право работать по системе TIR, перешли в руки мошенников. Да и литовцам в одиночку афера подобного уровня не по силам: здесь не обошлось без помощи россиян, о чем свидетельствуют одни и те же названия таможенных терминалов, фамилии и подписи одних и тех же таможенников в документах.

О том, что отношения международных перевозчиков и таможни складываются непросто, написано и сказано уже не мало. И связано это не только с недобросовестными импортерами фирмами-однодневками, но и сложностью, противоречивостью таможенного законодательства.

В январе 1998 года из Клайпеды в Петербург выехал автомобиль с грузом. Автомобиль иностранного перевозчика пересек Литовско-Белорусскую границу в районе Островецкой таможни. В товаросопроводительных документах пунктом прибытия значился город Санкт-Петербург, поэтому Островецкая таможня своим направляющим штампом направила автопоезд на один из таможенных постов этого города. На таможенном терминале автомобиль подвергли досмотру, затем водитель получил свидетельство о подтверждении доставки под таможенным контролем, груз был доставлен. Однако сотрудник внутренней таможни обнаружил, что в электронной базе отдела контроля за доставкой товаров (ОКДТ) отсутствуют сведения о доставке груза. Произошло это в августе 1999 года, спустя полтора года после того, как транспортное средство с товаром прибыло в Санкт-Петербург.

Почему документа контроля за доставкой не оказалось в электронной базе, если в соответствии с приказом ГТК РФ № 304 от 20 мая 1996 г. второй лист свидетельства о подтверждении доставки под таможенным контролем оставляется для передачи в ОКДТ. По мнению сотрудников таможни, перевозчик не доставил груз на таможенный пост. При этом, не было выяснено почему нарушение, если оно и имело место, было обнаружено только спустя полтора года. Практика показывает, что нарушения таможенных правил обнаружить не торопятся, что неудивительно, ведь в Таможенном кодексе не был предусмотрен срок давности.

Таможенные органы, руководствуюсь ч.1 ст.254 ТК РФ, наложили на иностранного перевозчика взыскание в виде взыскания 100% стоимости перемещавшегося товара. При этом не было заслушано мнение грузополу-

чателя: «Опросить директора фирмы-получателя не представилось возможным в связи с его неизвестным местонахождением». Между тем перевозчику удалось получить необходимые данные об импортере, которые доказывают, что фирма существует. Однако возникает вопрос, почему этого не сделали таможенники. Ответ прост. Согласно ст. 144 ТК РФ всю ответственность за товар, а также уплату таможенных платежей до того момента, как он будет помещен под один из таможенных режимов, несет перевозчик, т.е. виновный уже найден, взыскание будет наложено, деньги перечислены в бюджет.

Все вышеизложенное свидетельствует о необходимости совершенствовать законодательство, а также усилить таможенный контроль за деятельностью международных автоперевозчиков, работу этих органов по производству и рассмотрению дел о нарушениях таможенных правил. В этой связи нельзя не обратить внимание и на необходимость усиления прокурорского надзора за исполнением действующего законодательства, регламентирующего перевозку грузов автомобильным транспортом и контроль таможенных органов.

Баньковский А.Л.
Трошкин Е.З.
кандидат юридических наук, доцент

ОТМЫВАНИЕ "ГРЯЗНЫХ" ДЕНЕГ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТЕРРОРИЗМ

Всесторонний анализ и оценка криминогенной обстановки, складывавшейся в Российской Федерации и других государств-участников СНГ за последние годы, свидетельствует о стабильном росте масштабов преступных посягательств, повышении уровня организованности и профессионализма преступности. Наблюдается последовательная криминализация основных сфер экономической деятельности, привнесение в нее нравов преступного мира. В создавшихся условиях, легализация (отмывание) доходов, добытых преступным и иным незаконным путем превратилась в неотъ-

емлемую составную часть, как организованной преступной деятельности, как правило, транснациональной направленности, так и любого преступления, связанного с противоправным извлечением доходов в крупном размере.

Годовой объем "грязных" денег, обращающихся в мировой экономике, можно оценить в несколько сотен миллиардов долларов. Объем же "грязных" денег, уже инвестированных в финансовые и другие активы, существенно больше[25]. Однако определение действительных масштабов легализации (отмывания) денег в мире представляется задачей трудновыполнимой в связи со сложностью сбора достоверных данных об объемах отмывания в различных странах. Следует учитывать также, что данные для международных исследований представляются государствами в соответствии с их внутренними стандартами и методиками учета.

Легализация (отмывание) доходов, полученных незаконным путем, претерпев определенные трансформации, в настоящее время превратилась в один из самых высокодоходных видов незаконного предпринимательства в мире. Так, например, подсчитано, что отмывание денег по прибыльности обошло даже сверхприбыльный незаконный оборот наркотиков и обеспечивает, например, в России, норму прибыли в 200-500 %[26].

По различным экспертным оценкам, основная часть полученных в результате противоправной деятельности доходов легализуется посредством их неконтролируемого ввода в гражданский оборот. До двух третей этих средств, как правило, вкладывается в развитие незаконного предпринимательства, пятая часть расходуется на приобретение недвижимости и другого имущества. В настоящее время, свыше пяти тысяч организованных преступных групп (сообществ, организаций) специализируются на легализации доходов, полученных от незаконной деятельности, а около 3,5 тыс. из них образовали в этих целях собственные легальные предпринимательские структуры. Ими установлен контроль над более чем 40 тыс. хозяйствующих субъектов, среди которых около 1,5 тыс. предприятий и организаций государственного сектора экономики, целый ряд структур в кредитно-финансовой системе. В связи с этим особое значение приобретает задача по подрыву экономической основы организованной преступности, без чего борьба с

---

[25] См.: *Суэтин А.* Отмывание денег: угроза мировому сообществу // Вопросы экономики. 1999. №12. С. 111.; FATF. Annual 1986-1997 Report. 1997. P. 3;

[26] См.: *Корчагин А.Г, Кушниренко А.В.* Правовые основы борьбы с "отмыванием" преступных доходов. // Российский следователь. 1999. № 3. С. 4.

данным общественно опасным явлением будет и далее оставаться столь же малоэффективной[27].

Организованные преступные сообщества, обладая достаточно мощным потенциалом сил и средств, стремятся проникнуть в наиболее прибыльные сферы законной экономической деятельности. Необходимо отметить, что организованная преступность во всех своих формах явление, прежде всего, экономическое, основной целью которой выступает получение сверхприбыли[28]. А по мнению А.И. Долговой[29], эта опасная деятельность, не зная преград, имеет двуединую мотивацию, направленную на обеспечение не только сверхдоходов, но и политической власти ради их сохранения и приумножения. Причем введение материальных ценностей, приобретенных криминальным путем в легальный экономический оборот необходимо рассматривать в качестве одного из обязательных признаков успешного существования и воспроизводства подобного преступного промысла.

Специалистами отмечается также усиливающаяся тенденция транснационализации процесса легализации (отмывания) криминальных доходов, вызванная интеграцией рынков и объединением усилий преступности в этой сфере на международном уровне[30]. Основные усилия преступные организации направляют на установление прочных коррумпированных связей с представителями государственных органов власти федерального и регионального уровня, а также правоохранительных структур. Подобный процесс значительно затрудняет борьбу с этим опасным социальным явлением.

---

[27] *Алиев В.М.* Теоретические основы и прикладные проблемы борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем. Авт. дис… докт. юрид. наук. – М.: ВНИИ МВД России, 2001. С. 8-9.

[28] *Лунеев В.В*. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. Предисловие *В.Н. Кудрявцева.* – М.: Издательство НОРМА, 1999. С. 300-301.

[29] См.: *Долгова А.И.* Глобализация терроризма и проблемы борьбы с ним // Международный терроризм: истоки и противодействие: Материалы международной научно-практической конференции, 18-19 апреля 2001 года: Сб. статей. – Спб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, 2001. С. 117.

[30] См.: *Болотский Б.С., Волеводз А.Г., Воронова Е.А., Калачев Б.Ф.* Борьба с отмыванием доходов от индустрии наркобизнеса в странах Содружества. – М.: ООО Издательство "Юрлитинформ", 2001. С. 35.

Учитывая возрастающие масштабы легализации, а также повышенную общественную опасность подобного явления, мировым сообществом признано, что легализация (отмывание) доходов, полученных в результате преступной или иной незаконной деятельности, стала глобальной угрозой экономической безопасности, и является действенным инструментом выявления и борьбы с различными видами преступности.

Именно широкие возможности выявления так называемых первичных преступных деяний, в результате которых происходит получение отмываемых затем капиталов при помощи системы специальных мер противодействия легализации, предоставляет правоохранительным органам высокоэффективный механизм подрыва финансовой основы преступности.

В связи с этим, проблему отмывания "грязных" капиталов все чаще стали рассматривать в контексте борьбы с международным терроризмом, поскольку количество и тяжесть актов терроризма зависят, прежде всего, от объемов и каналов финансирования, к которым террористы могут получить доступ. В результате отслеживания финансовых потоков, направленных на организацию и совершение террористических актов, контрабанду оружия и взрывчатых веществ, а также вербовку и обучение участников террористических организаций, можно получить достоверную информацию о характере и географии деятельности террористов, используемых ими способах легального прикрытия своих истинных замыслов, вскрыть тщательно законспирированные связи международных террористических организаций.

Таким образом, одной из основных задач в борьбе с этим опасным социальным явлением выступает установление истинных источников финансирования, и, прежде всего, конкретных лиц, являющихся организаторами террористических акций.

Процесс обнаружения каналов финансирования международной террористической деятельности характеризуется повышенной сложностью. В связи с этим, наиболее эффективное противодействие в данном случае может быть организовано только в результате комплексного применения оперативных и иных сил и средств, объединенных единым замыслом. В качестве иллюстрации подобного целенаправленного объединения усилий можно привести международную региональную операцию "Голдфингер", в ходе которой только за период с 1 ноября 1999 г. по 31 января 2000 г. было выявлено около 5 тыс. случаев перемещения финансовых средств более 10 тыс. долларов США на общую сумму 113 млн. долларов[31].

---

[31] См.: *Михайлов В.И.* Противодействие легализации "грязных" доходов: правовые и организационные формы / В.И. Михайлов, Е.З. Трошкин, А.Л. Баньковский; Общ. ред. В.И. Михайлова. – Мн.: Тесей, 2001. С. 75.

При этом непременным условием эффективного противодействия международному терроризму должна стать конфискация доходов, установленных правоохранительными органами уже в процессе расследования факта отмывания, а не предшествовавшего ему преступления. К сожалению, в российском уголовном законодательстве этот безусловно важный элемент борьбы с отмыванием не нашел должного отражения. В ст.ст. 174 и 174[1] Уголовного кодекса в качестве основного наказания за легализацию предусмотрен штраф, а конфискации возможна лишь в случае совершения квалифицированной и особо квалифицированной легализации.

Кроме того, необходимо особо подчеркнуть, усиливающуюся опасную тенденцию с одной стороны встраивания международных террористических организаций в теневую экономическую деятельность, связанную прежде всего с незаконным оборотом наркотиков и оружия, торговлей людьми и т.д., а с другой – все более широкому использованию организованными преступными структурами для достижения своих целей форм и методов террористической деятельности (высокая конспирация и профессионализм преступников, устранение конкурентов, силовой раздел сфер криминального влияния, и т.п.). Можно говорить и о существовании определенной общности стратегических и тактических замыслов (хотя и по разным мотивам) у представителей организованной преступности и международного терроризма в создании коррумпированного государственно-политического прикрытия, а также в получении доступа к оружию и ядерным технологиям[32].

Вызванная обеспокоенность состоянием дел в данной сфере в совокупности с отсутствием законодательного регулирования обусловили необходимость разработки международной Конвенции ООН о борьбе с финансированием терроризма, принятой резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 г.[33], а также резолюции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 г., согласно которой акты международного терроризма представляют собой серьезную угрозу для международного мира и безопасности.

---

[32] Подробней см.: *Авдеев Ю.И.* Терроризм как угроза безопасности России в начале XXI века // Международный терроризм: истоки и противодействие: Материалы международной научно-практической конференции, 18-19 апреля 2001 года: Сб. статей. – Спб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, 2001. С. 110.

[33] По состоянию на 1 ноября 2001 г. Конвенцию подписали 67 государств, в том числе Россия, Украина, Азербайджан, Узбекистан и Эстония.

В связи с принятием указанной резолюции был принят Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 6 "О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 г.". В соответствии с Указом федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации в своей деятельности в пределах соответствующих полномочий предписано исходить из необходимости:

- предотвращать и пресекать финансирование террористических актов;

- обеспечить безотлагательное заблокирование средств и других финансовых активов или экономических ресурсов лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты, или участвуют в совершении террористических актов, или содействуют их совершению; организаций, прямо или косвенно находящихся в собственности или под контролем таких лиц, а также и лиц, и организаций, действующих от имени или по указанию таких лиц и организаций, включая средства, полученные или приобретенные с помощью собственности, прямо или косвенно находящейся во владении или под контролем таких лиц и связанных с ними лиц и организаций;

- принять меры, с тем чтобы запретить гражданам Российской Федерации или любым лицам и организациям на территории Российской Федерации предоставление любых средств, финансовых активов или экономических ресурсов либо финансовых или иных соответствующих услуг, прямо или косвенно, для использования в интересах лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты либо содействуют им или участвуют в их совершении, организаций, прямо или косвенно находящихся в собственности или под контролем таких лиц, а также лиц и организаций, действующих от имени или по указанию таких лиц;

- осуществить дополнительные мероприятия, с тем чтобы исключить предоставление в любой форме поддержки - активной или пассивной - организациям или лицам, замешанным в террористических актах, в том числе путем пресечения вербовки членов террористических групп и ликвидации каналов поставок оружия террористам;

- принять необходимые меры в целях предотвращения совершения террористических актов, в том числе путем раннего предупреждения других государств с помощью обмена информацией;

- отказывать в убежище тем, кто финансирует, планирует, поддерживает или совершает террористические акты либо предоставляет убежище;

- не допускать, чтобы те, кто финансирует, планирует, оказывает содействие в совершении террористических актов или совершает террористи-

ческие акты, использовали территорию Российской Федерации в этих целях против других государств или их граждан;

- обеспечивать, чтобы любое лицо, принимающее участие в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов либо в поддержке террористических актов, привлекалось к судебной ответственности, и обеспечить, чтобы помимо любых других мер в отношении этих лиц такие террористические акты квалифицировались как серьезные уголовные правонарушения во внутригосударственных законах и положениях и чтобы наказание должным образом отражало серьезность таких террористических актов;

- оказывать компетентным органам власти других государств всемерное содействие в связи с уголовными расследованиями или уголовным преследованием, которые имеют отношение к финансированию или поддержке террористических актов, включая содействие в получении имеющихся у них доказательств, необходимых для такого преследования;

- предотвращать передвижение террористов или террористических групп с помощью эффективного пограничного контроля и контроля за выдачей документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, а также с помощью мер предупреждения фальсификации, подделки или незаконного использования документов, удостоверяющих личность, и проездных документов.

Помимо этого в данном правовом акте содержится важное положение о необходимости установлении в соответствии с законодательством Российской Федерации дополнительной уголовной ответственности за умышленное предоставление или сбор средств, осуществляемое любыми методами, прямо или косвенно, гражданами Российской Федерации или на территории Российской Федерации при наличии намерений или при осознании того, что подобные финансовые средства будут использованы для совершения террористических актов.

Практическая реализация отмеченных мероприятий сможет оказать положительное воздействие на формирование системы мер по борьбе с международным терроризмом и отмыванием "грязных" доходов и послужит мощным стимулом для дальнейшего объединения усилий в борьбе с этими угрозами международному миру и стабильности.

Артамонов А.П.,
Трошкин Е.З.
начальник кафедры Академии ФСБ
кандидат юридических наук, доцент

СОБЫТИЯ В АМЕРИКЕ МЕНЯЮТ ПРИОРИТЕТЫ СТРАХОВАНИЯ

События сентября 2001 года, происшедшие в США, потрясли весь мир не только своей жестокостью и непредсказуемостью, но и масштабами нанесенного ущерба.

По оценкам экспертов конечный размер убытков от этой трагедии может достигнуть около 100 миллиардов долларов США. Поскольку во всем мире, включая США, всегда относились серьезно к поиску механизма защиты своих имущественных и финансовых интересов, помимо постоянных надежд на существующие различные фонды государственной поддержки, коммерческие, да и государственные организации, а также обычные граждане активно использовали и используют институт страхования. Поэтому, когда начали поступать первые сведения о терроре в США, никто из специалистов в области страхования не сомневался, что большинство объектов, ставших целью террористов, включая жертвы среди населения, были застрахованы, что изначально предполагало возможность получения не столько моральной, сколько материальной компенсации ущерба.

Крупнейшие страховые компании мира оценивают ущерб, который может быть в конечном итоге заявлен по различным страховым полисам, в размере около 70 млрд. долл. США, в том числе 10 млрд. по полисам страхования граждан от несчастных случаев.

Для сравнения масштабов американской трагедии приведу еще 5 самых крупных убытков, которые были компенсированы международным страховым рынком за всю историю его существования:

Атака на ВТЦ (2001 г.), США	***70 млрд. долл. США***	
Ураган «Эндрю» (1992 г.), США	***19,6 млрд. долл. США***	
Землетрясение в Нортридже (1994 г.), США	***16,3 млрд. долл. США***	
Ураганы «Лотар» и «Мартин» (1999 г.), Европа	***8,5 млрд. долл. США***	
Ураган «Хуго» (1989 г.), США	***5,8 млрд. долл. США***	
Землетрясение в Кобе (1995 г.), Япония	***2,8 млрд. долл. США***	

Не трудно заметить, что США представляют собой цель не только для террористов, но и для стихийных катаклизмов.

В этой стране настолько серьезно задумались над проблемой терроризма не только в политическом аспекте, но и в финансовом, что месяц спустя после сентябрьской трагедии прошлого года администрация США предложила 3-хгодовой план финансовой защиты от рисков терроризма на общую сумму в 100 млрд. долл. США, который заключается в следующем.

При возможном наступлении ущерба от террористических актов в дальнейшем страховые компании должны будут оплачивать 20% от первых 20 млрд. долл. США, а государство, в свою очередь, возместит остальные 80%. В случае, если ущерб превысит упомянутые 20 млрд., государство компенсирует 90% от следующих 80 млрд. долл. США. Данная форма распределения обязательств должна действовать до 2004 года включительно. В последующие годы доли страховых компаний в убытках, связанных с терроризмом, будут возрастать, а доля участия государства соответственно снижаться. В настоящее время этот проект находится на рассмотрении Конгресса США.

Не остается в стороне и российский страховой рынок. Буквально в начале февраля с.г. ведущие российские страховые компании договорились использовать не только международные, но и внутренние резервы рынка и, объединив усилия, создали пул страхования рисков терроризма.

Учредителями пула выступили «Военно-страховая компания», Ингосстрах, «Интеррос-Согласие», «РЕСО-Гарантия», «Росгосстрах» и «РОСНО». Желание присоединиться к пулу высказала компания «АльфаСтрахование». Все компании московские. В настоящее время суммарная емкость пула составляет почти 11 млн. долл. Как ожидается, после вступления в него всех желающих участников емкость может возрасти до 150 млн.

долл. Участники пула намерены установить тариф существенно ниже зарубежного, т.е. в пределах 0,025 – 0,25%. В перспективе они планируют обратиться к правительству с инициативой предоставления (по аналогии с программой США) госгарантий по страхованию террористических рисков в части, превышающей емкость пула, а также с предложением застраховать государственную собственность за рубежом от рисков терактов. Интерес к данному пулу проявляют и компании из некоторых стран СНГ.

Положительным моментом для всех нас, как потенциальных клиентов страхования, является то, что, несмотря на масштабы трагедии, крупнейшие страховые компании мира не отвернулись ни от государств, ни от предпринимателей, ни от рядовых граждан. Все ведущие страховщики подтвердили свою готовность не только возместить ущерб от сентябрьских событий, но и продолжить страхование от террористических рисков, но, конечно же, уже по избранным объектам и более дорогой стоимости страхования.

Вам будет, наверное, интересно узнать, как звучит одна из формулировок «терроризма» в международных страховых документах, а именно:

В рамках страхования под террористическим актом понимается деяние, включающее в себя, но не ограничивающее собой применение силы или насилия и/или угрозы совершения таких действий, лицом или группой лиц, действующих самостоятельно либо от имени кого-либо или находящихся в определенной связи с организацией (ями) или государственным (ми) учреждением, и совершенное по политическим, религиозным, идеологическим или иным подобным мотивам, включая намерение оказать давление на правительство и/или запугать общественность в целом или какую-либо его часть.

Крупнейшая в мире страховая корпорация Ллойд заявила о своей готовности предоставлять страховую защиту по подобным рискам и далее. Их готовность подкреплена специальной программой, разработанной для всего международного сообщества. Без большой детализации она выглядит следующим образом:

Максимальный лимит возмещения: 200.000.000 долл. США по каждому единичному страховому полису.

Характер имущества: Любое движимое и недвижимое имущество юридических и физических лиц

География страхования: Любая точка мира

Стоимость страхования: По согласованию, исходя из полной характеристики объекта или предмета страхования, включая действительную стоимость объекта, его стратегическую или иную значимость и т.д.

Требуемая информация:

- описание местонахождения объекта;

- детализация стоимости отдельных элементов;

- система охраны, противопожарной защиты и т.п.;

- статистика или история убытков по данному объекту, связанных с совершением по отношению к нему террористических актов либо угрозы совершения подобных действий.

С точки зрения видов ущербов, которые могут явиться следствием террористического акта, следует выделить 3 основных группы (кстати, события в США подтвердили это): материальный ущерб либо уничтожение движимого и недвижимого имущества, финансовый убыток предпринимателей в форме потери дохода (прибыли) в результате остановки (перерыва) в производстве, множественные компенсации по полисам страхования жизни и от несчастных случаев в отношении граждан.

Ранее террористические риски рассматривались страховыми компаниями как один из видов политических рисков, которые, в свою очередь, можно оценивать как обстоятельства действия непреодолимой силы. К ним, в частности, относятся ***военные действия, гражданская война, мятежы, народные волнения и т.д.***

В настоящее время в связи известными событиями риски терроризма выделяются из общего объема страхования и с точки зрения стоимости страхования оцениваются отдельно. Диапазон этой стоимости за рубежом в отличие от предполагаемых ставок российского пула, упомянутого ранее, может колебаться в пределах от 0,2% до 5,0% от страховой суммы или лимита ответственности, гарантируемого к компенсации со стороны страховой компании.

Если уж мы затронули сферу политических рисков, то вопросы, связанные с возможностью страхования таких рисков, следует охарактеризовать следующим образом.

Согласно п. 1 ст. 964 ГК РФ: ***если законом или договором страхования не предусмотрено иное, страховщик*** *(страховая компания)* ***освобождается от выплаты страхового возмещения и страховой суммы, когда страховой случай наступил вследствие:***

воздействия ядерного взрыва, радиации или радиоактивного заражения;

военных действий, а также маневров или иных военных мероприятий;

гражданской войны, народных волнений всякого рода или забастовок.

Хотя российский законодатель приводит исчерпывающий перечень обстоятельств действия непреодолимой силы, вследствие наступления кото-

рых убытки страхователя не оплачиваются, по общему принципу страхования убытки от действия непреодолимой силы возмещаются, причем их компенсация – одна из главных задач страхования. Это действительно так, но если речь идет о страховании **стихийных бедствий** (урагана, землетрясения, наводнения и т.д.).

Исключение перечисленных в статье обстоятельств из страхового покрытия скорее является обычаем делового оборота. Это вызвано тем, что возможные убытки от страховых случаев, наступившие в результате перечисленных событий, могут оказаться настолько крупными, что дестабилизируют финансовое положения страховщика и даже страховой рынок в целом. Поэтому вопрос о принятии на страхование катастрофических рисков всегда решается отдельно.

Включение в договор страхования указанных рисков может требоваться и по закону, например, по обязательным государственным программам страхования, что регламентируется ст. 935 ГК РФ. К таким видам страхования, в частности, относится группа обязательного личного страхования:

- военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, установленного Законом РФ от 22.01. 1993 г. «О статусе военнослужащих»;
- всех сотрудников кадрового состава органов внешней разведки, установленного Законом РФ от 10.01.1996 г. «О внешней разведке»;
- граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы;
- сотрудников федеральных органов государственной безопасности, установленного Законом РФ от 03.04.1995 г.;
- граждан, проживающих и работающих в закрытом административно- территориальном образовании, на случай причинения вреда их жизни, здоровью и имуществу из-за радиационного или иного воздействия при аварии на предприятиях и/или объектах, установленного соответствующим Законом от 14.07.1992 г.

Что касается имущественных видов страхования, то воздействие ядерного взрыва можно отнести к императивным исключениям. Военные же действия или гражданскую войну нередко относят к диспозитивным исключениям, которые по согласованию сторон при оплате дополнительного страхового взноса могут быть выделены из списка исключений и застрахо-

ваны. Это, например, характерно для страхования международных грузоперевозок, воздушных судов и т.д. Кроме этого, предусловием возможного страхования от указанных опасностей является отсутствие этих обстоятельств или событий **на территории или маршруте страхования на момент заключения договора страхования**. В противном случае, как Вы понимаете, страхование бессмысленно.

Теперь обратимся к п. 2 ст. 964, где оговорено, что ***если договором имущественного страхования не предусмотрено иное, страховщик освобождается от выплаты страхового возмещения за убытки, возникшие вследствие изъятия, конфискации, реквизиции, ареста или уничтожения застрахованного имущества по распоряжению государственных органов*.**

Страхование перечисленных в этом пункте рисков не может быть предписано законом и производится исключительно по соглашению сторон.

Такие риски по общему правилу относятся к императивным исключениям, во-первых, по причине того, что при заключении договора страхования оценить степень вероятности наступления охватываемых ими событий весьма затруднительно, и эти события имеют непредвиденный, чрезвычайный и широкомасштабный характер. Во-вторых, возникшие убытки даже по одному полису могут быть значительными и, одновременно, сложными в оценке.

Хотя на практике встречаются случаи страхования и от такого рода политических рисков, в частности, при страховании воздушных судов (на чем мы подробнее остановимся далее), финансовых, предпринимательских и инвестиционных рисков.

В связи с событиями в Чечне мы стали чаще сталкиваться с таким явлением, как захват заложников. УК РФ в одноименной статье 206 дает перечень форм и целей данного преступления. Хотя законодатель выделяет и другие виды аналогичных преступлений, в частности, против свободы личности, такие, как похищение человека (ст. 126) и незаконное лишение свободы (ст. 127), мы, тем не менее, с учетом обсуждаемой темы рассмотрим лишь вопрос **страхования захвата заложников из корыстных побуждений**, т.е. с целью получения выкупа (п.«з» ч.2 ст.206 УК), как наиболее значимой с общественной точки зрения проблемы.

В соответствии с российским законодательством, а именно, п. 3 ст. 928 ГК РФ ***не допускается страхование расходов, к которым лицо может быть принуждено в целях освобождения заложников***.

Здесь сразу необходимо сделать уточнение. ГК РФ говорит о запрете страхования не жизни и здоровья лица, которое может подвергнуться такой

форме насилия или лишения свободы, а о возникающих в этой связи различных расходах, в т.ч. и денежный выкуп.

Безусловно, страхование от похищения, предусматривающее возмещение суммы требуемого похитителями выкупа, является экзотикой и для международного страхового рынка, однако, в США, например, этот вид страхования имеет место быть, основанием чего является специально разработанная программа страхования **на случай похищения и требования выкупа**. Подобный договор страхования может быть заключен с организациями, семьями или частными лицами. В рамках данной программы можно застраховаться от:

- реального или мнимого похищения физического лица и имущественного вымогательства;
- рисков, связанных с освобождением заложников, включая финансовые потери, утрату имущества и т.д.;
- финансовых потерь или расходов в форме вознаграждения посреднику, транспортные, медицинские расходы, суммы, уплаченные за сведения или взятые в долг, и другие расходы, произведенные с целью вернуть жертву насилия.

Данная программа лишний раз показывает необходимость гибкого подхода к, казалось бы, необычным, общественно опасным ситуациям. Страхование различных имущественных интересов от разных рисков, возникающих в современном обществе, способствует, кроме всего прочего, стабилизации социальной обстановки. Поэтому, на мой взгляд, всегда следует поощрять появление, и в первую очередь на российском страховом рынке, новых видов страхования, ограничивать которые за пределами установленных законом прямых запрещений и ограничений могут лишь общие принципы ст. 9 и 10 ГК.

Другой вопрос, что российские страховые компании сами отказывают в страховании рисков, связанных с нестабильной политической и экономической ситуацией в стране.

В последнее время особый интерес у клиентов страховых компаний, да и у самих страховщиков, особенно после упомянутой трагедии в США, вызывает регулирование страховой деятельности в области авиации. Уникальность ситуации состоит в том, что ни в одной другой сфере страхования нет столь большого количества допусков и исключений, как в страховании воздушных судов (далее – ВС), что при определенной систематизации позволяет более-менее четко ответить на вопрос – что же можно застраховать в авиации? Чтобы не быть голословным, приведу основные международные оговорки (они же «условия»), которые применяются в данном виде

страхования в разрезе обсуждаемой нами темы терроризма и политических рисков.

Оговорка ***AVN 48B*** **«Об исключении военных рисков, рисков угона и других рисков (при страховании корпуса ВС)» от 26/08/1971 г.**

В соответствии с данной оговоркой страхованием не покрываются риски возникновения ущерба в связи с военными действиями, забастовками и гражданскими волнениями, **терроризмом**, саботажем, конфискацией и аналогичными рисками, а также угоном или попыткой угона или иного незаконного захвата либо противоправного осуществления контроля над воздушным судном или его экипажем. Казалось бы, что собственникам или владельцам ВС следовало загрустить, однако, в том же 1971 году Ассоциация авиационных страховщиков Ллойда (L.A.U.A. – Lloyd's Aviation Underwriters Association) приняла еще две оговорки – ***AVN 50*** **«О страховании рисков угона ВС»** и ***AVN 51*** **«О расширении объема покрытия по страхованию корпуса ВС»**, которые как раз позволяют за дополнительную премию застраховать риски, исключаемые оговоркой ***AVN 48B***. В 1994 году та же Ассоциация утвердила еще одну оговорку ***LSW 555B***, отличающуюся от оговорки ***AVN 51*** тем, что она предусматривает кроме компенсации прямого имущественного ущерба также и возмещение расходов, дополнительно возникших, например, в связи с конфискацией имущества или угоном ВС.

В качестве резюме, хотелось бы подчеркнуть следующее. Да, в нашей жизни нередко возникают обстоятельства или вопросы, возможность избежания или минимизации которых не всегда регулируется существующим законодательством РФ. Одним из наиболее эффективных механизмов разрешения имущественных или финансовых проблем, связанных с политическими событиями, даже в таких крайних формах их проявления, как террористический акт или захват заложников, является страхование, что подтверждено многовековой историей существования этого института и реальными страховыми выплатами.

Гончаров А.Ю., Сильнов А.Ф.
Научно-исследовательский центр
ФСБ России

ПРОБЛЕМЫ И ОПЫТ ФИЗИЧЕСКОЙ И ИНФОРМАЦИОННОЙ ЗАЩИТЫ ТРАНСПОРТНЫХ ИНФРАСТРУКТУР В США (в контексте противодействия террористическим угрозам)

Схема реагирования органов исполнительной власти США на наиболее серьезные угрозы обычно включает следующие этапы:

- издание исполнительной директивы президента США;
- созыв комиссии (рабочей группы);
- анализ и оценка обстановки, в ходе которых исследуются «источники беспокойства» и определяется существо угрозы, выявляются критические точки, выделяются объекты защиты и уполномоченные структуры, определяется общее направление действий (политическая линия, концепция), осуществляется постановка задач и согласовываются пути их решения;
- учреждение головного органа, определение его задач и связей с взаимодействующими структурами;
- реализация первоочередных мероприятий.

Именно в такой последовательности решалась задача защиты критических инфраструктур США, среди которых была выделена система т.н. «физического распределения» (physical distribution), фактически – транспортная сеть и транспортная инфраструктура.

В статье представлена оценка состояния безопасности транспортной инфраструктуры США в связи с условиями и факторами ее развития, описаны задачи федеральных органов управления США в области информационной и физической защиты транспортных объектов, дана краткая характеристика уязвимых участков транспортных систем и актуальных угроз. В качестве заключения представлены рекомендации по использованию опыта США в области защиты транспортных инфраструктур в условиях Российской Федерации.

1. Краткая характеристика транспортной инфраструктуры США

Транспортная инфраструктура США по состоянию на конец 1990-х гг. включала:

- около 4 млн. миль общественных дорог и шоссе, более 360 тыс. внутриштатных компаний, занимающихся грузовыми перевозками, 20 млн. грузовых автомобилей, а также 190 млн. частных транспортных средств;
- более сотни тысяч миль магистральных железных дорог, более 18 тыс. локомотивов и 1,2 млн. грузовых вагонов;

- авиалинии и 400 аэропортов, через которые ежегодно перемещаются более 500 млн. пассажиров;

- около 6 тыс. транспортных организаций, оказывающих экспрессные железнодорожные и автобусные услуги;

- 1900 морских портов и 1700 терминалов на 11 тыс. миль внутренних речных путей, по которым транспортируются зерно, химикаты, нефтепродукты, импортные и экспортные товары;

- более 1,4 млн. миль нефтяных и газовых трубопроводов;

- службы доставки, в частности, Почтовая служба США и ряд коммерческих организаций, доставляющих товары и продукты частным лицам, на промышленные и торговые предприятия, на военные объекты и т.д.

Федеральное правительство является собственником Национальной аэрокосмической системы (NAS), управляемой Федеральной авиационной администрацией (FAA), а также шлюзов и плотин, управляемых Корпусом инженеров Армии США.

Большая часть национальной транспортной инфраструктуры находится в частном владении (железные дороги и трубопроводы; транспортные средства, дорожное и портовое оборудование), а также во владении штатных и местных правительств (дороги, аэропорты, системы массовых перевозок, порты).

2. Условия и факторы развития транспортной инфраструктуры США

При развитии и интенсификации сферы транспортных услуг в США отмечается ряд проблем, требующих усиления информационной и физической защиты транспортной инфраструктуры.

Так, наряду с сохраняющейся зависимостью транспортной системы от поставок бензина, возрастает ее зависимость от других инфраструктур, среди которых выделяются электроэнергетическая и телекоммуникационная. Возрастание роли последней обусловлено тем, что если ранее документооборот в транспортных отраслях осуществлялся на бумажных носителях, то ныне преимущественно используется информация в электронном виде, обмен которой осуществляется посредством телекоммуникационных сетей.

Хотя по мере роста населения и экономики потребность в услугах транспортной инфраструктуры увеличивается, возможность ее экстенсивного развития ограничена. В США становится все труднее получить право на прокладку новых дорог, трубопроводов, железнодорожных путей и аэропортов. Чтобы повысить эффективность существующей инфраструктуры, правительства штатов и промышленность прибегают к услугам NAS и гло-

бальной навигационной системы (GPS) и расширяют применение Интеллектуальных транспортных систем (ITS).

Например, система контроля воздушных перевозок FAA, созданная несколько десятилетий назад, заменяется новой, более технологичной. Для борьбы с транспортными пробками в крупных городах начинают применяться IST. Упрощаются режимы получения информации о транспортных и иных системах, возрастает зависимость транспортных организаций от баз данных, системы контроля и сбора данных (SCADA) становятся доступными через открытые телекоммуникационные сети.

Таким образом, электронные технологии обработки и передачи информации повышают качество и скорость предоставления услуг, вследствие чего повышается конкурентоспособность американских компаний в глобализирующейся экономике. Однако при этом увеличивается уязвимость информационных систем компаний к несанкционированному доступу и возникает потребность в разработке специальных мер **информационной защиты**.

Резкий рост потребности в услугах телекоммуникационных сетей и интенсивная конкуренция в среде телекоммуникационных компаний оборачиваются большими нагрузками на существующие линии связи, что, как следствие, повышает вероятность отказов в критических точках.

Железнодорожные компании продолжают увеличивать интенсивность движения, укрупняют центры управления движением, перевозят большее количество грузов по тому же количеству коридоров. Это повышает уязвимость железнодорожных систем к физическим воздействиям и атакам.

Природный газ транспортируется по трубопроводной системе без участия правительственных агентств или организаций, имеющих ясное представление о системе перекачки в целом, а также владеющих способами реагирования на системные аварии и методиками оценки влияния общесистемных отказов на поставки газа.

Указанные обстоятельства требуют совершенствования мер **физической защиты** транспортных инфрастуктур.

Совершенствование и, возможно, ужесточение мер информационной и физической защиты объектов транспортной инфраструктуры, согласно распространенным в США взглядам, не должно ущемлять конституционных прав граждан и должно найти поддержку общественного мнения. Для этого должны быть выполнены следующие условия:

- свобода выбора между средствами и способами транспортировки и перемещения, для чего должен быть обеспечен надлежащий уровень конкуренции в транспортных отраслях;

- надежность и предсказуемость систем транспортировки, поддержание транспортной инфраструктуры в надлежащем состоянии, своевременность доставки товаров и грузов в соответствии с требованиями клиентов;

- способность транспортных систем обеспечить беспрепятственный поток товаров через порты и границы при быстром выполнении таможенных и иммиграционных процедур;

- стабильность поставок топлива, природного газа и других видов энергоносителей при изменении уровней их потребления.

- быстрое восстановление транспортных коммуникаций после их повреждения после природных катастроф или иных чрезвычайных ситуаций;

- быстрая и адекватная обстановке переброска воинских формирований по морю и по воздуху в любую «горячую точку» земного шара;

- обоснованность и эффективность мер государственных органов управления и внедряемых ими регулирующих норм с точки зрения повышения стабильности, надежности и устойчивости транспортной инфрастуктуры;

- ограниченность вмешательства государственных органов в деятельность транспортных организаций по вопросам безопасности.

Общественность болезненно воспринимает происшествия, касающиеся транспортных средств. Если же причина таких происшествий связана с ошибками органов власти (например, низкие стандарты технического состояния самолетов или неисправность приборов контроля дорожного движения), ожидается выявление и наказание ответственных лиц.

Очевидно, что одновременное выполнение тех и других требований может быть достигнуто лишь путем поиска и согласования компромиссных решений.

3. Роль федерального правительства

Департамент транспорта США (DOT) разрабатывает национальную политику и обеспечивает финансирование и подготовку стандартов безопасности посредством системы управляющих агентств, к которым относятся Офис министра транспорта (OST), Федеральная авиационная администрация (FAA), Федеральная автодорожная администрация (FHWA), Федеральная администрация по перевозкам (FTA), Федеральная железнодорожная администрация (FRA), Береговая охрана США (USCG), Морская администрация (MARAD), Администрация исследовательских и специальных программ (RSPA).

DOT обеспечивает устойчивость и стабильность транспортной инфраструктуры США в случае террористических акций и других противоправных деяний с помощью регулирующих норм, инструкций, инспекций, соглашений о сотрудничестве и правительственных инвестиций. Обмен

конфиденциальными сведениями (в т.ч. разведывательными данными) между транспортными агентствами и координация мероприятий в области безопасности осуществляет Офис безопасности и разведки, входящий в состав OST.

Из числа агентств, входящих в состав DOT, официальные полномочия по вопросам безопасности имеют FAA, USCG и, в ограниченном объеме, Офис безопасности трубопроводов RSPA. FAA выполняет контрольные функции в отношении авиационных компаний и аэропортов. USCG контролирует рейсовые суда и порты в США, а также издает распоряжения, которыми учреждаются и управляются зоны безопасности в местах размещения важных установок или проведения работ. RSPA осуществляет надзор за проектированием, строительством, испытаниями, управлением и обслуживанием газопроводов, трубопроводов, по которым перекачиваются опасные жидкости, а также установок по получению сжиженного природного газа.

DOT не обладает полномочиями по безопасности и чрезвычайному планированию в отношении инфраструктуры наземного транспорта, включающей городские пассажирские линии, железные и автомобильные дороги, тоннели и мосты. Террористические акции на объектах пассажирского транспорта, как показывает газовая атака Аум Синрикё в токийском метро в 1995 г. и взрывы в парижском метро, затрагивают большое количество людей и могут привести к общенациональному кризису, однако защита наземных транспортных инфраструктур остается в зоне ответственности транспортной отрасли и местных правительств.

4. Угрозы и уязвимые участки

Специфика транспортной инфраструктуры такова, что она уязвима к широкому спектру физических угроз.

В случае чрезвычайных ситуаций природного характера (оползни, землетрясения, селевые потоки) функционирование транспортных сетей восстанавливается совместными действиями федеральных, штатных и местных органов управления, а также силами пострадавших компаний.

Угрозы, имеющие антропогенный характер (в частности, физические атаки террористов и других криминальных элементов), выявляются и ликвидируются собственниками и операторами систем (кроме акций, затрагивающих гражданскую авиацию).

Угрозы **физических** воздействий на транспортные объекты достаточно хорошо изучены.

Понимание угроз **информационного** характера до сих пор находится на низком уровне. Критические точки транспортных систем, уязвимые к воздействиям информационного характера, требуют изучения. Для выра-

ботки грамотных решений необходима достоверная и свежая информация о возникающих угрозах. Этой информацией могут располагать родственные по профилю компании, она может быть в других секторах транспортной инфраструктуры и в агентствах федерального правительства.

В первую очередь американскими специалистами выделяется угроза информационных атак, опасность которых возрастает с каждым годом. Еще 3-4 года назад диверсионно-террористические акты, осуществленные посредством телекоммуникационных сетей, были немыслимы. Ныне критические точки транспортных систем становятся все более уязвимыми к акциям информационного терроризма.

5. Первоочередные задачи и мероприятия в области информационной и физической защиты транспортной инфраструктуры США

DOT уделил значительное внимание разработке мер антитеррористической защиты транспортных систем, реализуемых как с позиций федерального правительства, так и самими транспортными фирмами. Вместе с тем, осознание опасности, как показал опыт 11 сентября 2001 г., по-прежнему находится на низком уровне. Не хватает образовательных программ. Методы анализа физической и информационной уязвимости элементов транспортной инфраструктуры несовершенны или вообще отсутствуют. DOT испытывает недостаток финансирования и кадровых ресурсов для противодействия угрозам безопасности транспортной отрасли.

Обмен важнейшей информацией о наиболее серьезных угрозах безопасности транспортных инфраструктур в пределах отрасли, а также между транспортными организациями и федеральным правительством имеет ограниченный и нерегулярный характер, какие-либо эффективные программы в данной отрасли отсутствуют. Нет также планов взаимодействия федерального правительства и транспортных организаций на случай возникновения угроз террористических акций в отношении элементов транспортной инфраструктуры; слабо развита система нормативно-технической документации по вопросам антитеррористической защиты объектов транспорта (стандартов, инструкций, бюллетеней по обмену имеющимся опытом).

Увеличение информации о специфике террористических акций в отношении объектов транспорта (на них приходится около 20% совершающихся в мире террористических акций) способствовало бы разработке контрмер и принятию решений, касающихся соответствующих рисков. Однако частные компании неохотно делятся сведениями об информационных атаках, опасаясь раскрытия своих уязвимых участков.

DOT не изучает специфику информационных угроз системе «физического распределения»; обмен информацией по данному вопросу в част-

ном секторе ограничивается контактами между отраслями и компаниями. Деятельность систем оповещения, функционирующих в правительственных органах и в транспортной отрасли, не согласована должным образом с установленными индикаторами и процедурами предупреждения об опасности. Ни федеральным правительством, ни частным сектором не решаются задачи идентификации, количественной оценки и отслеживания информационных угроз и атак. В известной степени это обусловлено тем, что на DOT возложена обязанность анализа угроз, касающихся только воздушного транспорта.

Специалисты указывают, что транспортная отрасль должна осознать имеющиеся опасности и разработать процедуру защиты **критических участков** в периоды возникновения повышенных угроз. Ситуация характеризуется следующими особенностями:

- федеральное правительство имеет лишь общее представление о критических элементах транспортной отрасли, а промышленность владеет гораздо более полной и детальной информацией об объектах, требующих защиты для обеспечения национальной безопасности;

- в качестве критичных для национальной безопасности США элементов транспортной инфраструктуры выделяются железные дороги, воздушные линии, шоссе, центры управления портами и трубопроводной системой;

- процесс координации на федеральном уровне существенен для планов защиты транспортной инфраструктуры и реагирования на чрезвычайные ситуации; это связано с отсутствием согласованных методик оценки последствий скоординированных серий атак на транспортную инфраструктуру и планов реагирования на такие атаки.

Особого внимания требует защита **трубопроводов**, поскольку в США за безопасное функционирование национальное трубопроводной системы отвечают сразу два федеральных департамента – Департамент транспорта (DOT) и Департамент энергетики (DOE). DOT в силу своего статуса имеет контрольные функции в области технической исправности трубопроводов и, в ряде случаев, их безопасности. Статус DOE предполагает, что он отвечает за обеспечение страны всеми видами энергии; в связи с эти он располагает эффективной системой добывания информации об угрозах и ее распространения.

В отношении защиты трубопроводов американские специалисты отмечают следующее важное обстоятельство. По их мнению, попытки Агентства по защите окружающей среды (EPA) опубликовать данные в рамках исследовательского проекта под названием «наихудший сценарий» в Интернете вызывают серьезную озабоченность в связи с их возможным использо-

ванием для выбора мишеней как террористами, так и зарубежными государствами. Доступ к таким сведениям должен находиться под контролем, они должны публиковаться выборочно, а возможность их опубликования должна быть ограниченной. Не только DOT, но и все федеральные органы управления и промышленность должны осознавать опасность распространения чувствительной информации посредством Интернета и других анонимных методов. Для решения данной проблемы доступ к информации должен организовываться по принципу разумной необходимости.

Использование опыта США по защите транспортных инфраструктур в условиях Российской Федерации

Изучение опыта специалистов США в области защиты транспортных инфраструктур позволяет сделать ряд выводов, значимых для постановки задач и организации деятельности по обеспечению безопасности российских транспортных объектов.

1. Как государственные органы, так и транспортные компании США признают, что условия рыночной конкуренции и законодательно закрепленные гарантии прав граждан в определенной мере вступают в противоречие с рядом требований по обеспечению безопасности транспортных объектов. Так, массовое внедрение сетевых технологий в системы управления транспортных отраслей, осуществляемое в целях оптимизации и повышения эффективности перевозок, создает условия для утечки информации и провоцирует хакеров на изобретение новых способов проникновения в системы управления движением и соответствующие базы данных.

Для смягчения неблагоприятных последствий данного процесса рассматривается возможность более детального государственного регулирования вопросов безопасности, а также предлагается большая открытость частных фирм соответствующим подразделениям органов государственного управления по вопросам информации о наиболее серьезных угрозах.

Американские специалисты отмечают, что указанные предложения наталкиваются на сопротивление частного сектора, который видит в них посягательство на свои права.

После приватизации и акционирования объектов ряда транспортных отраслей в РФ отмечаются те же самые проблемы. Спектр и масштабы угроз расширились, однако уровень понимания проблемы и способы нейтрализации угроз остались прежними. По-видимому, увеличившуюся аварийность на транспорте нельзя списывать лишь на технический износ, нельзя исключать и увеличение количества злоумышленных акций, среди которых наиболее опасны диверсионно-террористические акции.

В связи с этим при реформировании МПС следует предусмотреть режимы, при которых безопасность железнодорожных перевозок при любых

вариантах реформирования оставалась бы в компетенции выделенного ведомственного органа, наделенного необходимыми правами и полномочиями. Функции Госгортехнадзора России и прочих государственных контрольно-надзорных структур, имеющих полномочия в сфере транспортной безопасности, должны сохраняться в прежнем объеме, а на переходный период даже увеличиваться.

2. Предлагаемые законопроекты должны анализироваться на предмет их соответствия требованиям и практике обеспечения безопасности транспортных систем. В антитеррористическом законодательстве должны быть отражены вопросы информационной и физической защиты объектов транспортной инфраструктуры от террористических угроз. Минтранспорта России и МПС России должны быть наделены необходимыми нормативными и исполнительными полномочиями для выполнения функций органов власти, уполномоченных в области безопасности транспортных систем.

Для координации, планирования и организации деятельности по обеспечению безопасности других видов транспорта в федеральном масштабе следует предусмотреть особые подразделения в соответствующих департаментах Минтранспорта России либо дополнить обязанности имеющихся подразделений функциями по физической и информационной защите соответствующих транспортных инфрастуктур.

3. Американские специалисты отмечают опасность подключения систем контроля и управления технологическими процессами на транспорте к открытым информационным сетям типа Интернет. В условиях РФ следует рассмотреть вопрос о программном и, возможно, аппаратном отделении систем управления перевозками от указанных сетей и продолжении их функционирования в автономном режиме.

4. В рамках программ среднего специального и высшего образования, ориентированных на подготовку специалистов по системам автоматизированного контроля и управления движением, рекомендуется разработать и внедрить специальные курсы по информационной безопасности, в которых особое внимание следует уделить проблемам предотвращения несанкционированного доступа в информационные базы данных посредством телекоммуникационных сетей.

5. Информационная и физическая защита критических элементов транспортных систем требует введения специальных режимов допуска к чувствительной информации и ее использования. В этом отношении имеет смысл рассмотреть возможность уточнения положений действующего законодательства, согласно которым экологическая информация не подлежит засекречиванию. К примеру, специалисты США считают целесообразным

рассмотреть вопрос об ограничении доступа к информации, раскрывающей детали развития аварийных ситуаций на потенциально опасных объектах.

6. Особое внимание следует уделить организации взаимодействия органов управления и частных структур по вопросам реагирования на инциденты, касающиеся элементов транспортной инфраструктуры, и их восстановления, а также совершенствованию процедур распределения и совместного использования информации об угрозах безопасности транспортной инфраструктуры.

Обрезанова Е.Н.
научный сотрудник
НИИ проблем укрепления
законности и правопорядка при
Генеральной прокуратуре
Российской Федерации

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА

«Грязные» деньги называют черной кровью терроризма, поскольку они питают терроризм. В этой связи весьма важное значение имеет борьба с отмыванием «грязных» денег, вообще с уходом финансовых потоков в тень. Для России данная проблема чрезвычайно актуальна, поскольку все законодательство, регламентирующее сферу экономики и контроль в этой сфере, новое. Проведенные исследования показывают, что значительная часть финансовых средств, находящихся в тени, это неуплаченные налоги. В конечном итоге уход финансовых потоков в тень в значительной степени объясняется нежеланием платить налоги. Сказанное обосновывает то, что приоритетным направлением предупреждения терроризма является наведение порядка в налоговой сфере. Для этого, в свою очередь, необходимо знать наиболее «узкие» места в состоянии законности в налоговой сфере. Их очень много. В этом выступлении нельзя остановиться на всех. Поэтому я выбрала лишь две проблемы, которые для России представляются весьма значимыми.

Первое. Это связь терроризма с уклонением от уплаты налогов и незаконной миграцией. Речь идет, в частности, о следующем. В материалах коллегии Федеральной службы налоговой полиции РФ по итогам 2001 г. приводились такие данные, что только в Москве на проверенных 200

рынках 90% торгующих не имели разрешения на эту деятельность от миграционной службы и не состояли на учете в налоговых органах. Торговый оборот этих лиц выражается в сотнях миллиардов рублей только по Москве. Проверки показывают, что нередко вместе с другими товарами они привозят наркотики , оружие и пр. Это – только один пример. Лица, незаконно находящиеся на территории России, могут заниматься любой деятельностью, не только торговлей на рынках. Потенциально это очень опасно, если иметь в виду террористические акты. В этой связи нельзя не отметить значимость усиления в России миграционного контроля. Между тем, ознакомление с ситуацией о состоянии этого контроля в России показывает, что оно оставляет желать лучшего. Причем в последние годы усилилась тенденция, когда незаконные мигранты направляются не только в столицу России, но и во все, даже самые отдаленные российские регионы. Например, по данным анализа состояния преступности, который проводился правоохранительными органами Якутии, примерно треть всех преступлений совершается выходцами с Кавказа: из Армении, Азербайджана и др. Это только то, что выявлено. В основном , приезжие с Кавказа занимаются скупкой драгкамней. Куда идут деньги от продажи – это неизвестно.

В настоящее время в России резко увеличилась внутренняя миграции, в частности миграция из Чечни в другие регионы России. Это очень опасно. Среди мигрантов могут быть боевики. Важно обеспечить контроль за действиями этих лиц. Однако в России абсолютно отсутствует соответствующая нормативная база. Эту проблему никто не замечает.

Проведенные прогнозы говорят о том, что в ближайшем будущем, по крайней мере, в течение 4-5 лет, можно ожидать увеличение объемов вынужденной миграции, в особенности русскоязычного населения на территории России из государств - бывших республик СССР, особенно из Туркменистана, Кыргызстана, Таджикистана, Азербайджана, Узбекистана, Казахстана, а также из национально-государственных образований Российской Федерации в другие районы России. Последние события в Молдове, Крыму показывают вероятность роста миграции в Россию и из этих регионов. .

Отмечается концентрация мигрантов в центральных регионах европейской части страны, Поволжье, в южных областях Урала и западной Сибири, т.е. в достаточно густонаселенных старообжитых регионах с благоприятными природно-климатическими условиями либо относительно высоким уровнем социально-экономического развития;

Не следует забывать, что многие из мигрантов пережили на своей Родине кровавые конфликты, беспорядки, гражданские войны, что

определенным образом отразилось на их сознании, психике, отношении к общечеловеческим ценностям, жизни и т. д.

Соответственно, необходимо усиливать миграционный и налоговый за деятельностью мигрантов в России.

Вторая проблема – это торговля в Интернете. Интернет представляет большие возможности совершения незаконных сделок и операций, скрытых от налогового контроля. Возможен банковский Интернет-бизнес, азартные игры с помощью Интернет на реальные деньги и т.д. Особую опасность представляет возможность использовать Интернет для запрещенных сделок, сделок с нелегальной продукцией. При этом электронная торговля в настоящее время при ее бурном развитии не находится под контролем налоговых органов. С помощью Интернета возможна концентрация незаконных финансовых потоков, которые могут использоваться для самых разных целей в т.ч. и для террористических операций.

РЕКОМЕНДАЦИИ

международной научно-практической

конференции «Терроризм и безопасность на транспорте»

(в рамках VII Международного форума «Технологии безопасности»)

Участники международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», прошедшей 5-6 февраля 2002 г. в г. Москве с участием более 300 представителей международных организаций, органов государственной власти, науки и бизнеса, общественных организаций и средств массовой информации из 15 стран мира, отмечают, что в настоящее время в России, как и во многих других странах мирового сообщества, проблема терроризма резко обострилась и приобрела транснациональный характер, что создает прямую угрозу для международного мира и безопасности, как указано в резолюции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 года.

Это обусловливает необходимость объединения усилий всего международного сообщества, повышения эффективности имеющихся форм и методов борьбы с терроризмом, принятия безотлагательных мер по его нейтрализации. Терроризму XXI века необходимо противопоставить такие меры противодействия этому злу, в основе которых были бы предупреждение преступности террористической направленности.

Вопросы обеспечения безопасности на транспорте напрямую связаны с функционированием всей системы международной торговли, поскольку любые перебои в работе транспортных сетей подобно тромбам парализуют движение людей, товаров и услуг, препятствуют устойчивому развитию мировой экономики.

В интересах эффективного предотвращения, выявления, пресечения и расследования террористических акций, угрожающих безопасности транспорта в Российской Федерации и за ее пределами, необходимо осуществление комплекса правовых мер на национальном уровне, а также международно-правовых мер,

которые должны включать в себя заключение и ратификацию международных договоров и расширение на их основе сотрудничества компетентных органов различных государств по борьбе с террористическими акциями на транспорте.

Проведение впервые международного форума, посвященного проблемам терроризма и безопасности на транспорте, подтверждает, что предупреждение терроризма и контрабанды, как одного из главных источников его финансирования, необходимо осуществлять на базе совместных действий всех государственных органов при поддержке институтов гражданского общества, науки и бизнеса. Создание эффективной международной системы безопасности на транспорте возможно только путем объединения усилий многих стран, изучения и внедрения мирового опыта борьбы с терроризмом на транспорте.

С учетом состоявшегося обсуждения участники международной научно-практической конференции, обращаясь к м**ежгосударственным органам государств-участников Содружества Независимых Государств**, **Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, представителям научной общественности, деловых кругов и средств массовой информации,** вносят следующие **предложения**:

Межгосударственным органам государств-участников СНГ

1. Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ с целью гармонизации национальных законодательств подготовить пакет рекомендательных (модельных) законодательных актов по борьбе с терроризмом и контрабандой на транспорте, на основе которых должны

разрабатываться национальные законы государств-участников СНГ, в т.ч. закон «Об авиационной безопасности».

2. Рассмотреть на специальном заседании международной конференции государств-участников СНГ о борьбе с терроризмом вопрос о выполнении Договора о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом (СГГ от 04.06.99 г.), межгосударственной программы совместных мер борьбы

   с преступностью на период с 2000 по 2003 г.г. (СГГ от 23.01.00 г.), а также проблему терроризма и обеспечения безопасности на транспорте с учетом настоящих рекомендаций. Предусмотреть обсуждение проблем безопасности на транспорте при непосредственном участии Координационного транспортного совещания государств-участников СНГ, отраслевых транспортных советов и Межгосударственного авиационного комитета, Международной академии транспорта.

3. Учитывая возрастающую роль международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и контрабандой, а также взаимодействие правоохранительных органов и специальных служб России с соответствующими ведомствами стран СНГ, взять на особый контроль выполнение программы государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г. в части, касающейся создания базы данных о международных террористических и иных экстремистских организациях (включая организованную преступность), их лидерах, а также причастных к ним лицах, о состоянии, динамике и тенденциях распространения международного терроризма и иных проявлениях экстремизма, о лицах, оказывающих поддержку международным

террористическим организациям. Проработать предложения о создании фоноскопического банка данных на лиц, причастных к террористической деятельности, а также лиц, склонных к совершению преступлений террористической направленности и контрабанде. Пересмотреть Перечень специальных грузов при перевозках между странами СНГ, исключив из него концентрат природного урана.

4. В целях активизации взаимодействия по противодействию террористическим акциям на воздушном транспорте государств-участников СНГ, с учетом межгосударственного соглашения о сотрудничестве по обеспечению борьбы с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации и стандартов, рекомендуемых Международной организацией гражданской авиации ИКАО, поручить Межгосударственному авиационному комитету (МАК) и заинтересованным межгосударственным органам разработать и ввести в действие на территории СНГ гармонизированные с авиационными правилами государств-участников СНГ единые авиационные правила государств-участников СНГ в этой области. Ввести на территории государств-участников СНГ практику сертификации и лицензирования авиационной безопасности организаций, осуществляющих аэропортовую деятельность.

Президенту Российской Федерации

Рассмотреть вопрос о разграничении компетенции федеральных органов исполнительной власти в противодействии терроризму и приведении подзаконных нормативных актов в соответствие с Федеральным законом «О борьбе с терроризмом» и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

Федеральному Собранию Российской Федерации

1. Ускорить рассмотрение законопроекта «О профилактике преступности».
2. Подготовить законопроекты, принятие которых обеспечит законодательную базу реформ с целью обеспечения безопасности на транспорте, предусматривающие следующие нормы:

- ответственность хозяйствующих субъектов за невыполнение мер по борьбе с контрабандой, а также инженерно-технических мероприятий по вопросам обеспечения безопасности на транспорте, определяемых в установленном порядке;
- порядок обязательного страхования ответственности хозяйствующих субъектов за причинение вреда третьим лицам (физическим и юридическим) при эксплуатации (на всех видах транспорта);
- порядок финансирования мероприятий, обеспечивающих деятельность функциональных подсистем предупреждения чрезвычайных ситуаций на транспортном комплексе, руководство которыми осуществляется соответствующими ведомствами.

3. Разработать предложения о внесении изменений и дополнений в Уголовный Кодекс Российской Федерации о привлечении к уголовной ответственности лиц, виновных в умышленном повреждении или нарушении целостности магистрального трубопровода и отвода от него, а также технологически связанного с ним оборудования, средств связи, сигнализации, автоматики электрохимической защиты от коррозии, которые повлекли или могли повлечь нарушение нормальной работы трубопровода или привести оборудование в негодность.
4. На законодательном уровне закрепить особый правовой статус территории, занимаемой предприятиями и объектами транспорта. Это могло

бы выражаться во введении правового понятия «зона безопасности» конкретного вида транспорта; усилении административной и уголовной ответственности за совершение правонарушений на объектах транспорта либо в «зоне безопасности».

5. Проанализировать соответствие международных обязательств Российской Федерации национальному законодательству в области борьбы с террористическими акциями, угрожающими безопасности транспорта, и внести необходимые изменения и дополнения в действующее законодательство в данной сфере.
6. Профильным Комитетам палат Федерального собрания Российской Федерации совместно с Правительством РФ, ассоциациями деловых кругов провести работу по подготовке законопроектов, касающихся регулирования рынка автомобильного транспорта, и провести парламентские слушания по проблемам обеспечения безопасности на автомобильном транспорте осенью 2002 года.

Правительству Российской Федерации

1. В соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации, согласно которой защита личности, общества и государства от терроризма, в том числе международного, являются важнейшей составляющей национальных интересов России, разработать и принять целевую программу обеспечения борьбы с терроризмом и безопасности на объектах транспорта, интегрирующую усилия представителей всех ветвей власти,

   правоохранительных органов, призванных заниматься вопросами обеспечения безопасности на транспорте, а также негосударственных охранных и детективных структур, деловых кругов, научных

учреждений, общественности, средств массовой информации, всех тех, кто заинтересован в предупреждении, пресечении и раскрытии террористических акций и контрабанды, где бы они ни совершались.

2. При подготовке отчета о выполнении государственной программы по борьбе с преступностью за 1999 - 2001 годы выделить вопросы выполнения и финансирования мер по борьбе с терроризмом на транспорте.
3. В связи с увеличением числа случаев использования фирм-«однодневок» в преступной деятельности дополнить механизм регистрации юридических лиц необходимыми мерами, препятствующими этим негативным явлениям.
4. В целях пресечения и предотвращения фактов незаконного перемещения на территорию России (в том числе с использованием транспортных средств) оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, наркотиков и т.д. принять безотлагательные меры к делимитации и демаркации государственной границы Российской Федерации на всей ее протяженности с последующим обустройством этой границы, оборудованием ее необходимыми техническими средствами.
5. С целью установления правовых, организационных и экономических механизмов, обеспечивающих необходимый уровень безопасности при перевозке опасных грузов на территории России всеми видами транспорта, поручить Министерству транспорта Российской Федерации, МПС России совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработать в 2002 году проект Федерального закона «О перевозке опасных грузов» с учетом специфики всех видов транспорта и необходимости принятия действенных контртеррористических мер.

6. Для обеспечения безопасности перевозок радиоактивных материалов в Российской Федерации:

- разработать положение о взаимодействии заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации при осуществлении перевозок радиоактивных материалов на основе законодательства Российской Федерации в этой области;
- разработать комплексную межотраслевую Программу по обеспечению соответствующих предприятий и организаций современными перевозочными средствами и транспортными упаковочными комплектами, по развитию нормативной правовой базы и технической документации, отвечающей правилам МАГАТЭ в области обеспечения безопасности при перевозке радиоактивных материалов, а также по созданию пунктов перегрузки и транзитного хранения радиоактивных материалов.

7. В связи с возрастанием угрозы совершения террористических акций с использованием авиационной техники и необходимостью усиления системы обеспечения защиты гражданской авиации от незаконного вмешательства в ее деятельность на воздушном транспорте Российской Федерации разработать нормативный правовой акт, направленный на обеспечение мер авиационной безопасности, в котором предусмотреть формы взаимодействия и координации федеральных органов исполнительной власти, принимающих участие в мероприятиях по предупреждению, пресечению и расследованию актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации и учесть все положения международных конвенций, касающихся безопасности воздушного транспорта.

8. Осуществлять государственную поддержку программы оснащения аэропортов и авиапредприятий гражданской авиации, объектов железнодорожного транспорта Российской Федерации техническими средствами обеспечения безопасности на транспорте. Рассмотреть возможность установления порядка сплошного досмотра пассажиров и багажа при проезде в фирменных поездах.
9. Принять более эффективные меры по реализации положений Федерального закона «О борьбе с терроризмом» и Положения о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания. Разработать и утвердить в качестве приложения к указанному Положению требований по защите морского судоходства от незаконных акций, направленных против безопасности мореплавания.
10. Обобщить и распространить передовой опыт подготовки кадров в области обеспечения безопасности на авиационном и железнодорожном транспорте, в том числе опыт организации антитеррористической работы в Министерстве путей сообщения Российской Федерации. Организовать специальную подготовку и переподготовку кадров, для чего разработать специальный учебный курс по освоению новых технических средств и методов контроля, необходимых для осуществления мер безопасности на транспорте, и включить его в программы обучения слушателей соответствующих учебных заведений.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации

Рассмотреть вопрос правоприменительной практики по преступлениям, связанным с ложными сообщениями об угрозе террористических акций на транспортных и других объектах жизнеобеспечения.

Представителям научных организаций и образовательных учреждений

1. Существенно расширить проблематику научных исследований по проблемам предупреждения, пресечения и расследования террористических акций на транспорте.
2. Изучить опыт разработки международных мер борьбы с терроризмом, практику деятельности специальных международных организаций, действующих в сфере предотвращения террористических акций, опыт международного сотрудничества правоохранительных органов в этой области и подготовить аналитический обзор.
3. Провести научные исследования, обобщить правоприменительную практику и разработать методические рекомендации по предотвращению преступлений, связанных с ложными сообщениями об угрозе террористических акций на транспортных и других важных объектах жизнеобеспечения.
4. Подготовить к изданию словарь основных терминов и понятий в сфере борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма.
5. Учесть научные разработки Всероссийского научно-исследовательского института железнодорожной гигиены (ВНИИЖГ) МПС России в области противодействия химическому, биологическому и радиационному

терроризму на объектах железнодорожного транспорта с последующей возможностью их применения на всех видах транспорта.

Представителям деловых кругов

1. Добиваться углубления сотрудничества между частным и государственным секторами, каждый из которых обладает информацией, которая может оказаться полезной другой стороне для предотвращения и раскрытия террористических акций и контрабанды на объектах транспорта.
2. Рассмотреть вопрос о возможности участия представителей бизнеса в финансировании научных исследований, опытно-конструкторских работ по данной проблематике и внедрении этих результатов в практику государственных и негосударственных органов и организаций по противодействию терроризму и контрабанде и обеспечению безопасности на транспорте.

Средствам массовой информации

1. Усилить роль и ответственность средств массовой информации в предупреждении террористических акций на транспорте, в моральном осуждении действий экстремистов, не допуская в то же время разжигания вражды и розни в многонациональном обществе. Поддержать инициативу Союза журналистов России и включиться в обсуждение Правил поведения журналистов, освещающих террористические акции и контртеррористические операции, с целью их последующего утверждения как Кодекса антитеррористической этики журналиста.

2. Содействовать формированию «профессионально безупречного поведения» работников СМИ, основной задачей которых должна быть защита интересов общества, государства и граждан, противостояние насилию, конфронтации, социальной, национальной и религиозной нетерпимости, формирование антитеррористического, антикриминального сознания населения. С этой целью проводить профессиональный конкурс журналистов, освещающих контртеррористические операции, участвующих в формировании антитеррористического общественного правосознания.

Участники конференции, считая целесообразным в последующем рассматривать регулярно вопросы комплексного обеспечения безопасности на отдельных видах транспорта в рамках «круглых столов», семинаров, совещаний, единогласно принимают решение о проведении через год второй международной научно-практической конференции по данной проблеме.

Участники конференции выражают уверенность в том, что ее работа привлечет внимание представителей власти, научной общественности, правоохранительных органов и специальных служб, деловых кругов, средств массовых информации не только в России, но и в других странах, заинтересованных в проблеме предупреждения и пресечения терроризма и контрабанды на транспорте, необходимости углубленного изучения причин, сущности и последствий этого зла, решительной борьбы с любыми его проявлениями.

У нас общий враг – терроризм, общая цель – борьба с ним, общая задача – сотрудничество!