

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

**II международная научно-практическая конференция
«Терроризм и безопасность на транспорте»**

**Сборник материалов
Часть 2**

**Москва
2003**

Терроризм и безопасность на транспорте: Материалы II международной научно-практической конференции, 5-6 марта 2003 г. Сборник. Часть 2 / под редакцией доктора юридических наук Лопатина В.Н., М.:НИИ ГП РФ, 2003, с.280

В сборник включены материалы докладов и выступлений на второй международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», состоявшейся в Москве 5-6 марта 2003 года с участием 400 представителей власти, науки и бизнеса из 17 стран мира, а также представителей межгосударственных органов СНГ, Европейского Союза, Всемирной таможенной организации, Международного союза автотранспорта, ООН.

В сборник также включены в качестве итогового документа конференции рекомендации, направленные от имени ее участников в адрес Транспортного департамента ООН, Всемирной таможенной организации, Европейской комиссии, Европейской конференции министров транспорта, Исполкома СНГ, Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Антитеррористического центра СНГ, других межгосударственных органов СНГ, а также национальным парламентам и национальным правительствам стран СНГ.

© Авторский коллектив, 2003

© НИИ Генеральной прокуратуры РФ, 2003

Подписано в печать апреля 2003 г.

Отпечатано в типографии

Тираж –1000 экз.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|----|
| Вступительное слово | 8 |
| 1. Итоги работы по предупреждению терроризма на транспорте в 2002 г. и приоритеты на 2003 г. | |
| Колмогоров В.В. – Проблемы международного сотрудничества в борьбе с терроризмом..... | 10 |
| Гуров А.И. – О некоторых аспектах борьбы с терроризмом..... | 20 |
| Лаверов Н.П. – О приоритетах науки в противодействии терроризму..... | 26 |
| Акулов М. П. – О мерах по предупреждению террористических проявлений на объектах федерального железнодорожного транспорта..... | 28 |
| Котельников А.А. – О мерах по обеспечению безопасности при перевозках радиоактивных материалов в Российской Федерации..... | 33 |
| Зеленов Е.А. – Об итогах Санкт-Петербургского межпарламентского антитеррористического форума и о гармонизации законодательства стран СНГ в борьбе с терроризмом | 38 |
| Азаров Ю.Ф. – Роль таможенных органов в обеспечении безопасности международных перевозок..... | 42 |
| Мошков Г.Ю. – Обеспечение безопасности транспортного комплекса..... | 46 |
| 2. Проблемы международного сотрудничества при организации профилактики терроризма и обеспечение безопасности на транспорте | |
| Лопатин В.Н. – Проблемы предупреждения терроризма на транспорте и пути их решения..... | 50 |
| Райнер Меллвиг – Основные направления работы Всемирной таможенной организации по противодействию терроризму и ее приоритеты | 64 |
| Найденко В.Н. – О совершенствовании координации и взаимодействия спецслужб, правоохранительных и иных органов в борьбе с терроризмом на транспорте..... | 69 |
| Коций С.С., Безюков О.К., Дятлов А.В., Фомин Н.Н. – Предложения по совершенствованию российской и международной нормативной базы по предотвращению терроризма на водном транспорте..... | 79 |
| Галицын А.М. – Служебная деятельность ФПС России по предотвращению въезда на территорию Российской Федерации лиц, причастных к террористическим организациям, провоза на территорию страны наркотических веществ, средств диверсий и террора..... | 84 |
| К. Вардакис – Политика Европейского Союза в области авиационной и морской безопасности | 88 |

Журавель В.П. – Проблемы противодействия финансированию терроризма93

3. Организационно-технические проблемы обеспечения безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте

Дягилев А.Н. – О снижении рисков и смягчении тяжести последствий от террористических акций на транспорте.....97

Кривуля С.Д. – О совершенствовании системы противодействия биологическому и химическому терроризму на объектах железнодорожного транспорта и метрополитена.....102

Волынский В.Ю., Волынский-Басманов Ю.М., Марычева З.М. – Научно-технические задачи противодействия теракциям на воздушном транспорте.....106

Волынский-Басманов Ю.М., Волынский В.Ю., Цыгулев Г.И. – Опыт подготовки персонала по вопросам защиты от терроризма на воздушном транспорте.....111

Волынский-Басманов Ю.М., Юрьев Г.П. – Массовая паника как проявление терроризма и ее преодоление.....117

Зорин А.М. – Система подготовки и повышения квалификации специалистов в области антитеррористической деятельности на федеральном железнодорожном транспорте.....121

Гилевич Г.А. – Об опыте внедрения интегрированных систем безопасности на объектах Куйбышевской железной дороги.....126

Цветков А.И., Кульба В.А. – О влиянии процессов глобализации на международный терроризм.....130

Кушнир Е.А., Ялозо В.Г. – Разработка системы управления персоналом объекта.....134

Ялозо В.Г., Кушнир Е.А. – Экстенсивные и интенсивные модели обеспечения безопасности.....138

Тихонов В.Ф. – Состояние технических средств обеспечения авиационной безопасности в аэропортах гражданской авиации.....142

Машевич П.Р. – Электронная маркировка опасных грузов.....144

Ипполитов К.Х., Васильев П.Н. – Участие охранных предприятий в обеспечении безопасности.....147

4. Правовые проблемы противодействия терроризму на транспорте

Сальников В.П. – Борьба с терроризмом в современных условиях.....150

Диканова Т.А. – О некоторых направлениях научных исследований по проблеме борьбы с терроризмом.....153

| | |
|--|-----|
| Назаркин М.В. – Организационно-правовые проблемы предупреждения терроризма на транспорте..... | 160 |
| Евстигнеева О.В. – Использование специальных знаний на первоначальном этапе расследования террористических акций на транспорте..... | 168 |
| Новик В.В. – Криминалистические аспекты противодействия террористическим актам..... | 173 |
| Миროнова Е.А. – Профилактика преступлений террористического характера на транспорте: криминалистический аспект..... | 180 |
| Хлобустов О.М. – Проблемы предупреждения террористических акций на объектах транспорта | 184 |
| Спивак Е.В. – Проблемы правового регулирования предупреждения терроризма при осуществлении международных воинских перевозок в Российской Федерации | 191 |
| Беляев С.Н. – Возможности привлечения к уголовной ответственности за осуществление деятельности по финансированию террористических организаций..... | 199 |
| Бурковская В.А. – К вопросу о совершенствовании уголовной ответственности за проявления терроризма на транспорте в РФ | 202 |
| Гущин В.З. – Проблемы борьбы с терроризмом, обеспечения безопасности на транспорте и вопросы соблюдения прав человека..... | 205 |
| Кафтан В.В. – Современное общество как объект террористической войны..... | 208 |
| Дугенец А.С. – Применение административной ответственности за действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте..... | 214 |
| Гудема Г.Х., Степаненко Ю.В. – Безопасность транспортного комплекса: концептуальные подходы к ее обеспечению | 222 |
| Тудос А.В. – О необходимости сохранения вещной (материальной) обстановки и вещественных доказательств на месте происшествия участниками ликвидации последствий теракта..... | 225 |
| Васильев В.Л. – Психология переговоров с террористами, захватившими заложников на транспорте..... | 230 |
| Исмаилов С.А. – Национальный экстремизм и терроризм..... | 232 |
| Даниленко Н.Н. – Факторы, влияющие на состояние борьбы с преступностью террористического характера на транспорте..... | 238 |
| Бабаева Э.У. – Преодоление противодействия предварительному расследованию по делам о террористических акциях, совершенных организованной преступной группой..... | 247 |

| | |
|--|-----|
| Воронцов А.М., Владимиров В.Ю. – О путях защиты пассажиров метрополитена от газовых атак террористов..... | 251 |
| Лебедева Л.В. – «Финансовая разведка» и ее роль в противодействии легализации доходов, полученных преступным путем..... | 255 |
| Дудышкин Б.Н. – Проблемы правового регулирования служебного расследования транспортных происшествий..... | 258 |
| Москвин С.В., Чугунов В.И. – Комплексная подготовка специалистов служб авиационной безопасности..... | 267 |
| Селезнев С.С. – Ограничение права на банковскую тайну при борьбе с терроризмом..... | 270 |
| Лопатин В.Н. – Итоги второй международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» и выводы из ее работы..... | 273 |
| Итоговый документ - рекомендации участников II международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» | 277 |

**ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО
ЗАМЕСТИТЕЛЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КОЛМОГорова В.В.**

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

Результаты предыдущей конференции продемонстрировали большую заинтересованность в обсуждении и решении указанных проблем, что способствовало их последующему успешному рассмотрению в 2002 г. на заседаниях Координационного Транспортного Совещания министров транспорта стран СНГ (г.Кишинев), в Исполкоме СНГ и Межпарламентской Ассамблее СНГ, Европейской комиссии министров транспорта (г.Бухарест), а также на саммите «большой восьмерки» (Канада).

За последний год проблема терроризма и безопасности на транспорте осознана и поднята на различных уровнях органов государственной власти и международных организаций, прежде всего в СНГ, многие рекомендации I международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», прошедшей 5-6 февраля 2002 г. в г. Москве, выполнены или находятся в стадии выполнения, что нашло, в частности, отражение в межправительственном соглашении стран СНГ о безопасности на транспорте.

Созданы новые механизмы взаимодействия власти, науки и бизнеса в деле предупреждения терроризма на транспорте – Консультативная группа высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте (КГ-12) в Российской Федерации, в Молдове, принято решение о создании аналогичных структур на Украине и в Казахстане.

В то же время пока еще не достигнуто перелома в вопросах предупреждения терроризма, особенно в деле выявления и пресечения источников финансирования в кредитно-финансовой, банковской сферах. Законодательство многих стран в этих сферах остается противоречивым, требует дальнейшей унификации и гармонизации.

В этих условиях повышается актуальность организации эффективного международного сотрудничества по борьбе с терроризмом на транспорте и его предупреждению.

Вот почему целями и задачами нашей конференции определены:

1. Проанализировать итоги работы и выполнение рекомендаций 1-ой международной конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» от 5-6 февраля 2002 г.
2. Обобщить имеющийся опыт работы по предупреждению терроризма и обеспечению безопасности на транспорте в России, в СНГ и в мире.
3. Выявить проблемы двустороннего и многостороннего международного сотрудничества при организации профилактики терроризма и обеспечения безопасности на транспорте.

4. Выработать подходы и конкретные предложения по разрешению проблем предупреждения терроризма на транспорте, в том числе при организации международного сотрудничества в этой сфере.

В работе конференции принимают участие более 400 участников из 17 стран мира. Среди участников конференции как руководители и представители межгосударственных и государственных органов власти (Европейский Союз; Всемирная таможенная организация, от СНГ: МПА, Совет коллективной безопасности, Исполком, МАК, Совет дорожников, Совет по железнодорожному транспорту СНГ, Антитеррористический Центр СНГ; Администрация Президента России; Парламент России – комитеты по безопасности, по обороне и безопасности, по энергетике, транспорту и связи; Правительство России – Минтранс России с представителями всех территориальных структур, МПС России с представителями всех железных дорог России, Минэкономики и торговли России, Минпромнауки 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, Ассоциация российских банков, ТПП России, руководители всех метрополитенов в странах СНГ, российский Союз предприятий безопасности, и др.), а также представители общественности и СМИ (Всемирный антикриминальный и антитеррористический Форум).

Позвольте считать нашу конференцию открытой и 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. Итоги работы по предупреждению терроризма на транспорте в 2002 г. и приоритеты на 2003 г.

Колмогоров В.В.

Заместитель Генерального прокурора
Российской Федерации

ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

Уважаемые коллеги! Дамы и господа!

Решение о проведении сегодняшней конференции было принято год назад I международной научно-практической конференцией по проблемам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте, участниками которой были представители 15 стран мира, международных организаций. Результаты конференции продемонстрировали большую заинтересованность в обсуждении и решении указанных проблем, что способствовало их последующему успешному рассмотрению в 2002 г. на заседаниях Координационного Транспортного Совещания министров транспорта стран СНГ (г. Кишинев), в Исполкоме СНГ и Межпарламентской Ассамблее СНГ, Европейской комиссии министров транспорта (г. Бухарест), а также на саммите «большой восьмерки» (Канада). Учитывая необходимость дальнейшей консолидации усилий власти, науки и бизнеса в решении указанной проблемы, в России была создана Консультативная группа высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте (КГ-12), в состав которой вошли представители Парламента России, руководители министерств, ведомств и других организаций РФ, международных организаций. Показательно, что аналогичные группы создаются и в других странах СНГ – группа уже создана в Молдавии, приняты соответствующие решения на Украине и в Казахстане. Проблема терроризма и безопасности на транспорте осознана на различных уровнях органов государственной власти и международных организаций, прежде всего на уровне СНГ. Многие рекомендации I конференции выполнены или находятся в стадии выполнения, что нашло, в частности, отражение в межправительственном соглашении стран СНГ о безопасности на транспорте.

Совершенно очевидно, что это только начало нашей работы, его организационно-подготовительная часть. В ближайшем будущем мы должны приступить к осуществлению реального международного взаимодействия по проблемам предупреждения терроризма и обеспечения безопасности на транспорте. Этого требует от нас сложившаяся в мире ситуация, которая за время, прошедшее с нашей первой конференции, не улучшилась, а, напротив, усложнилась. Конфликт вокруг Ирака, ряд недавних террористических актов и техногенных катастроф наглядно это показывают.

Среди основных факторов, дестабилизирующих ситуацию, как в России, так и в странах СНГ, да и в целом в мире, действия экстремистских,

террористических организаций, которые приобретают все более радикальный, политизированный характер, имеют свои щупальца во всех странах мира, свою разведку и контрразведку. В этом году Верховный суд России по представлению Генеральной прокуратуры РФ признал деятельность 15 таких организаций незаконной и подлежащей запрету. Экстремисты применяют свой многолетний опыт политических провокаций, используют противоречия в интересах между различными государствами, желание некоторых из этих государств использовать такие организации в целях политической конъюнктуры. Система «двойных стандартов», применяемая нередко в ряде зарубежных стран, на наш взгляд, является одним из основных факторов, из-за которых решительного перелома в борьбе с терроризмом не произошло. В условиях процесса глобализации рассматриваемая нами проблема многократно обострилась.

Геополитическое положение России, тот факт, что Россия является территорией, связывающей страны Южно-Азиатского региона с Европой и США, заставляет нас с особым вниманием подходить к проблеме борьбы с терроризмом и обеспечения безопасности транспорта. Как известно, предполагается вступление России в состав ВТО. Кроме того, в 2002 г. Государственной Думой Федерального Собрания РФ ратифицировано Соглашение о международном транспортном коридоре «Север-Юг». Огромное значение и последствия имеет подписание главами четырех государств: Республикой Беларусь, Казахстаном, РФ и Украиной соглашения по тарифам и торговле, являющегося важнейшим шагом на пути создания единого экономического пространства. Все это ставит перед Россией новые задачи. Требуется существенно сократить время на выполнение различного рода контрольных процедур, таможенных и других формальностей, упростить их для ускорения процесса доставки грузов и пассажиров. В то же время, в условиях отсутствия надлежащей пограничной инфраструктуры, слабой оснащенности пунктов пропуска через государственную и таможенную границу РФ, есть опасность, что транспортными коммуникациями могут воспользоваться не только бизнесмены, но и террористы, контрабандисты, незаконные мигранты. Чтобы предупредить это, нужно укреплять пограничную инфраструктуру. К сожалению, не всегда для этого у России имеются соответствующие финансовые возможности. Распад СССР сделал границу РФ во многом «прозрачной». Это обстоятельство, а также близость Афганистана и других стран, традиционно являющихся поставщиками наркотиков, привело к созданию рынка наркотиков в России, мощному росту числа граждан России, потребляющих наркотики. Задача наркоторговцев в настоящее время, судя по всему, обеспечить новые каналы поступления героина и других наркотиков через территорию России в страны Европы и США. Мировому сообществу нельзя недооценивать эту опасность. О ее реальности свидетельствуют данные уголовной статистики, проводимые нами анализы состояния преступности. Россия делает все, чтобы укрепить свои границы. Вместе с тем, в одиночку Россия вряд ли сможет решить эту проблему, требуется международное содействие, целевая помощь.

В этой связи весьма важное значение имеет **правильный выбор основных направлений организации международного сотрудничества по предупреждению терроризма.**

Необходимыми представляется совершенствование междуна-

родного законодательства, гармонизация и унификация национального законодательства с тем, чтобы создать единое правовое поле борьбы с терроризмом. Значимые шаги в этом направлении осуществлены в 2002 г. в рамках СНГ. Принята Концепция сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с преступностью на транспорте и ряд других соглашений. Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2003-2004 годы содержит ряд положений, обеспечивающих создание унифицированного законодательства. Однако есть и нерешенные проблемы. Это касается, прежде всего, законодательства о перекрытии каналов финансирования террористов – как международного, так и национального законодательства. Достаточной международно-правовой базы по данному вопросу не создано. Национальное законодательство многих стран в кредитно-финансовой, банковской сферах остается противоречивым, казуальным, что препятствует эффективному международному сотрудничеству. Требуется дальнейшая его гармонизация и унификация.

В законотворческой работе принимает участие и Генеральная прокуратура РФ. Представители прокуратуры выступали в качестве экспертов от Российской Федерации при обсуждении Программы государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на 2003-2004 г.; решений, принимаемых постоянной рабочей Римской группой по противодействию международному терроризму и постоянной рабочей Лионской группой по борьбе с транснациональной преступностью, в разработке Плана действий «большой восьмерки» по противодействию терроризму. В 2003 г. Генеральная прокуратура России неоднократно принимала участие в организуемых Госдепартаментом США и Министерством юстиции США международных семинарах по контртеррористическому сотрудничеству.

Генеральная прокуратура РФ активно участвует в подготовке и ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

При участии Генеральной прокуратуры РФ разработаны принятые впоследствии в установленном порядке важнейшие нормативные акты, обеспечивающие эффективную борьбу с терроризмом, среди которых федеральные законы: «О борьбе с терроризмом», «О противодействии экстремистской деятельности», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма»; «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (в части распространения мер финансового контроля на террористическую деятельность) и др.: – Указ Президента Российской Федерации «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН № 1373 от 28 сентября 2001 г.»; – Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 1999 г. № 660» (согласно постановлению в

перечень федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении, пресечении террористической деятельности, включен Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу).

Работа прокуратуры в рассматриваемом направлении продолжается. В связи с подписанием Россией международной Конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г., принятием Советом Безопасности ООН резолюции № 1373, Указом Президента России от 10 января 2002 г. «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН № 1373 от 28 сентября 2001 г.» Генеральная прокуратура РФ участвует в разработке соответствующих законопроектов и их обсуждении. В частности, речь идет о законопроекте о внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» (об особенностях расследования и рассмотрения уголовных дел в зоне проведения контртеррористических операций), в Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах (по вопросу борьбы с незаконным оборотом) и др.

Уделяется внимание и дальнейшему совершенствованию международного законодательства. Генеральная прокуратура РФ приняла участие в обсуждении проекта новой редакции Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. В ближайшей перспективе мы считаем необходимым разработать модельную типовую процедуру взаимодействия транспортных организаций и правоохранительных органов для стран СНГ при наличии подозрительных операций по провозу грузов, а также – модельный закон в области борьбы с терроризмом на транспорте для использования в законотворческой деятельности в государствах - участниках СНГ.

Мы уделяем внимание не только совершенствованию законодательства в рамках СНГ. По мнению руководства Генеральной прокуратуры РФ в настоящее время назрела необходимость присоединения России к Конвенции ООН «О борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников» (1989 г.), с последующей корректировкой российского законодательства. В частности, необходимо привести в соответствие с частью 2 статьи 1 Конвенции определение в ст.359 УК РФ термина «наемник», предусмотреть в качестве основы вербовки наемника не только корыстный мотив, но и другие, а также дать правовые определения понятиям «вооруженный конфликт» и «боевые действия», ввести ответственность за оказание посреднических услуг в этой области.

Мы считаем также необходимым разработку международно-правовых основ проведения международных антитеррористических операций с закреплением обязательности санкции Совета Безопасности ООН на их осуществление и контроля за их ходом.

Одним из основных направлений борьбы с терроризмом и обеспечения безопасности на транспорте является координация правоприменительной практики. В России проводятся крупномасштабные операции, представляющие собой комплекс предупредительных и оперативно-розыскных мер, например, операция «Вихрь-Антитеррор», в которой были задействованы, прежде всего, органы внутренних дел и Федеральной безопасности. Эти операции позволили предупредить целый ряд заплани-

рованных террористами взрывов, уничтожить террористическую инфраструктуру.

Координация должна затрагивать деятельность не только силовых структур, но и министерств и ведомств, ответственных за те или иные «блоки» экономики, например, транспортные министерства, министерство финансов, министерство по налогам и сборам и т.д. Нельзя ограничиваться лишь взаимодействием этих органов и организаций на национальном уровне, нужно обеспечить и международное сотрудничество. Необходимо создавать соответствующие структурные подразделения, для которых координация была бы основной функцией. Примером может быть Консультативная группа высокого уровня, о которой уже говорилось выше. Создание таких структур в других странах, причем не только в странах СНГ, их взаимодействие между собой позволило бы перевести координацию борьбы с терроризмом и обеспечения безопасности на транспорте на более конкретный и практически значимый уровень.

Важная роль в координации правоприменительной практики принадлежит органам прокуратуры. Генеральная прокуратура России активно действует и в рамках Координационного совета Генеральных прокуроров государств-участников СНГ. В январе 2002 г. в Минске проведено совместное заседание Координационного совета Генеральных прокуроров, Совета министров внутренних дел, Совета руководителей органов безопасности и специальных служб, Совета командующих пограничными войсками, Совета руководителей таможенных служб государств-участников СНГ. Были обсуждены вопросы усиления взаимодействия межгосударственных органов Содружества в реализации межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью. Обсуждались также программы государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и проявлениями экстремизма, по противодействию наркобизнесу.

Представители Генеральной прокуратуры РФ приняли участие в различных международных форумах, на которых обсуждались вопросы защиты государств от международного терроризма и преступности: в мае 2002 г. в пятой встрече Министров юстиции и внутренних дел стран «большой восьмерки» в Монт-Треблане (Канада), в октябре 2002 г. – в заседании российско-швейцарской рабочей группы, в октябре-ноябре 2002 г. – в первой встрече Генеральных прокуроров государств-участников Шанхайской организации сотрудничества. В рамках ШОС Генеральная прокуратура России активно участвует в создании Региональной антитеррористической структуры (РАТС).

Анализ состояния прокурорского надзора показывает, что прокуроры стали больше уделять внимания вопросам обеспечения соблюдения антитеррористического законодательства. Постоянно оценивается складывающаяся оперативная обстановка и с ее учетом принимаются необходимые меры по организации надзора за исполнением законов о борьбе с терроризмом, выработке согласованных усилий правоохранительных органов в предупреждении, пресечении и расследовании преступлений террористической направленности.

В 2000-2001 гг. практически во всех регионах подготовлены и проведены координационные совещания руководителей местных правоохранительных органов, на которых рассматривались вопросы борьбы с терро-

ризмом и повышения ее эффективности.

Налажен надзор за законностью деятельности органов власти и правоохранительных органов по организации противодействия терроризму, обеспечению защиты населения, объектов особой важности от террористических проявлений. В этих целях прокурорами субъектов Федерации, городскими и районными прокурорами организовывались целевые проверки деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления по исполнению требований Федерального закона «О борьбе с терроризмом» и иных нормативных актов, регулирующих этот вопрос.

Проведены проверки исполнения законодательства об обеспечении безопасности объектов атомного, энергетического, транспортного комплексов, предприятий, использующих радиационные, взрыво- и пожароопасные материалы и сильнодействующие отравляющие и ядовитые вещества, других объектов повышенной опасности, в необходимых случаях принимались меры прокурорского реагирования. Соответствующие проверки проводились и военными прокурорами, в т.ч. и во взаимодействии с территориальными. С учетом обстановки в каждом конкретном регионе определялись приоритетные направления деятельности прокуратуры по противодействию террористическим актам на этих объектах, принимались меры прокурорского реагирования. В частности, в 2002 г. было внесено представление Генеральной прокуратурой РФ на имя руководства Минатома России и Росавиакосмоса с указанием на допущенные нарушения и предложения по их устранению.

В 2002 г. органами прокуратуры проверено исполнение законодательства РФ, регламентирующее деятельность пунктов пропуска через государственную границу РФ. Проверялось выполнение установленных требований к обустройству пунктов пропуска, обеспечению надлежащего пограничного и таможенного контроля в них. Было выявлено, что пункты пропуска через государственную границу РФ в основном не обустроены, не оснащены так, как того требуют установленные нормы. Отсутствуют специальные помещения и инфраструктура. Не всегда должным образом обозначены зоны пограничного и таможенного контроля, нет необходимого ограждения, досмотровой техники. Таможенное оформление железнодорожных поездов производится в значительном удалении – иногда на десятки километров – от государственной границы РФ, не на всех пунктах пропуска установлен контроль органов, обязанных его осуществлять. Отсутствуют оперативно-технические средства контроля, технические средства охраны, доступ посторонних лиц в пункты пропуска не перекрыт. Особенно сложная ситуация на пунктах пропуска автомобильного транспорта на южных границах России. Здесь имеется огромное множество неконтролируемых проселочных объездных дорог, что не может отрицательно не сказаться на эффективности борьбы с терроризмом, его финансированием, контрабандой наркотиков и оружия. На таможенных постах отсутствует достаточное количество технических средств своевременного обнаружения и идентификации наркотиков, оружия. Все выявленные нарушения были доведены до сведения Министерства транспорта РФ, ГТК РФ, других министерств и ведомств с предложением принять меры по их устранению.

Генеральная прокуратура РФ и прокуратуры на местах постоянно уделяли внимание вопросам надзора за законностью в таможенной, нало-

говой сферах и на транспорте. Предупреждение терроризма, перекрытие финансовых каналов терроризма во многом зависит от деятельности таможенников, пограничников, налоговых полицейских, работников органов милиции и ФСБ. Обеспечение законности в деятельности этих органов является приоритетным направлением прокурорского надзора. В 2002 г. органы прокуратуры, в частности, проводили многочисленные проверки соблюдения таможенного законодательства, включая вопросы доставки товаров в таможенные назначения. Совершенно очевидно, что за фактами недоставки может стоять та же контрабанда наркотиков, оружия и т.д., которая в конечном итоге идет в Чечню. От того, настолько эффективно будет вестись контрольная и особенно правоохранительная деятельность таможенных органов во многом зависит успех борьбы с наиболее опасными трансграничными преступлениями, к которым относится и терроризм. Прокуратура выявляет недостатки, нарушения законности в этой деятельности, принимает меры, направленные, прежде всего, на их предупреждение, акцентирует внимание на наиболее острых вопросах, например, проблеме так называемых «фирм-однодневок». Есть реальные доказательства достижения определенного успеха в борьбе с этими фирмами. В настоящее время мы видим в качестве одной из первоочередных задач прокуратуры имеющимися в нашем распоряжении средствами способствовать усилению деятельности правоохранительного блока таможенных органов.

Мы отдаем себе отчет в том, что для организованной преступности и коррупционеров весьма желательно сохранять напряженную ситуацию, имеющуюся в настоящее время в Чечне. Видимо не только чеченским и другим ваххабитским, экстремистским организациям выгодна такая ситуация, но и представителям российской и зарубежной организованной преступности, и не исключено, что она финансово поддерживается ею, поскольку внимание правоохранительных структур сосредоточено на Чечне, а это отвлекает их от борьбы с экономической преступностью на остальной территории России.

Хотя в России большая часть террористических акций совершается в Чеченской Республике, чеченские эмиссары направляют отряды боевиков для совершения террористических актов и в другие регионы России. Используется сложившаяся экономическая ситуация, усиление экономического расслоения, безработица, бедность. Получается замкнутый круг: в условиях антитеррористических операций не возможно восстанавливать экономику, обеспечить население работой, и, с другой стороны, безработица толкает к совершению терактов. Россия здесь нуждается в понимании мирового сообщества, целевой помощи.

Мы постоянно анализируем опыт расследования преступлений террористической направленности в Чеченской Республике. Он свидетельствует о том, что транспорт является как орудием совершения преступлений (взрывы зданий, сооружений с использованием транспортных средств и взрывы самих автомашин в местах массового скопления людей, например, в г.Гудермесе в 2001 г.), так и объектом посягательства для нанесения урона живой силе противника (например, взрывы боевой техники) или ущерба легальной экономики (взрывы на железной дороге, на магистральных газо- и нефтепроводах). В связи с этим правоохранительными органами России, в т.ч. прокуратурой, проведен ряд дополнительных мероприя-

тий, направленных в конечном итоге на повышение антитеррористической безопасности объектов транспорта Северо-Кавказского региона. В 2002 г. были подготовлены специальные методические рекомендации по расследованию террористических актов на транспорте и их предупреждению. На 2003 г. запланировано издание соответствующего методического пособия для работников правоохранительных органов.

Как известно, в России создан Комитет по финансовому мониторингу, которому отводится важная роль, в частности, в перекрытии каналов финансирования террористов. С этим ведомством Генеральная прокуратура России осуществляет постоянное взаимодействие. В 2002 г. Генеральной прокуратурой РФ были подготовлены предложения, связанные с разработкой межведомственного плана реализации последних рекомендаций ФАТФ и других международных организаций в сфере борьбы с финансированием терроризма.

Можно констатировать, что прокуратура, другие правоохранительные ведомства России в целом выполняют свою задачу по сдерживанию волны терроризма и предотвращению его расползания по всей территории России и в другие страны.

Мы отмечаем также, что постепенно исчезает непонимание со стороны мирового сообщества проблем России по борьбе с терроризмом, что позволило, в частности, достигнуть определенных успехов в переговорах с Грузией по вопросу об экстрадиции, который имеет для нас весьма важное значение в связи с ситуацией вокруг Чечни. Кроме Грузии, с Генеральной прокуратурой которой налаживается эффективное сотрудничество, устранены препятствия также со стороны Турции в выдаче Удугова М.С. в случае его появления в этой стране. В стадии рассмотрения британским судом находится вопрос о выдаче России Закаева А.И. В декабре 2002 г. в США направлен запрос о выдаче для уголовного преследования граждан России, задержанных вооруженными силами США на территории Афганистана в ноябре 2001 г. в ходе проведения антитеррористической операции. Со своей стороны Россия делает все возможное для выдачи иностранным государствам лиц, совершивших террористические акции на их территории. В период с 1996 г. по 2001 г. в Генеральную прокуратуру Российской Федерации поступили и были рассмотрены ходатайства иностранных государств о выдаче 64 преступников. В 2002 г. поступили, были рассмотрены и удовлетворены только ходатайства Грузии о выдаче террористов (выдано 2 террориста). Три организации на территории Чечни включены в результате совместной работы России и США в черный список международных террористических организаций. Изложенное указывает также на то, что на территории России, за исключением Чеченской Республики, не существуют террористические организации, представляющие угрозу мировому сообществу. В Чеченской Республике с такими организациями ведется активная борьба.

Несмотря на все то, что сделано, качественный сдвиг в решении рассматриваемого вопроса не произошел. Мы видим еще много не использованных возможностей. В первую очередь, требуется решить проблему бесконтрольной массовой миграции в Российскую Федерацию из государств-участников СНГ. Криминогенная обстановка и высокая вероятность совершения террористических актов накладывает на российское го-

сударство обязанность защитить население от свободно прибывающих по безвизовому режиму через открытые границы сотен тысяч мигрантов, среди которых есть лица, совершившие преступления в государствах постоянного проживания и пытающиеся избежать уголовной ответственности. В целях усиления борьбы с преступностью, особенно с терроризмом, представляется необходимым ввести визовый режим, регистрацию и проверку въезжающих (хотя бы в упрощенном порядке) со всеми государствами СНГ. В целях своевременного обнаружения и пресечения подготовки террористических актов целесообразно усилить контроль за работой фирм, осуществляющих транспортные перевозки, особенно транзитные перевозки по территории государств СНГ. Необходимо провести, наконец, делимитацию и демаркацию государственной границы РФ, создать пограничную инфраструктуру на участках общих с бывшими республиками Советского Союза.

По мнению Генеральной прокуратуры, заслуживают самого внимательного отношения антитеррористические меры, выдвинутые на саммите государств Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества в Мексике в октябре 2002 г.: на основе Шанхайской Декларации по борьбе с терроризмом (2001 г.) создать структуру, призванную усилить безопасность торговых, финансовых и коммуникационных систем.

Особую значимость имеет дальнейшее усиление координации деятельности правоохранительных органов по перекрытию каналов финансирования террористов. Один из этих каналов – преступность в финансово-кредитной сфере. Борьба с ней должна быть усилена. Так, в России более 80% всех преступлений, совершаемых в этой сфере, – это махинации, связанные с фальшивыми деньгами и фальшивыми кредитными карточками, и число этих преступлений ежегодно растет (в 2002 г. – в 1,5 раза). В то же время, число выявленных лиц, совершивших эти преступления, в России снизилось с 13% до 7% в 2002 г. Во многом, снижение показателей связано и с недостатками международного сотрудничества. В настоящее время в РФ принят новый Уголовно-процессуальный кодекс, который резко ограничил процессуальные сроки, отведенные для расследования. В этих условиях для нас чрезвычайно важно обеспечить своевременное исполнение международных ходатайств, сократить время на их рассмотрение.

Мы видим один из путей решения рассматриваемой проблемы в усилении сотрудничества между правоохранительными и кредитными организациями, и собираемся использовать здесь передовой зарубежный опыт. Нам представляется весьма значимой идея создания структуры типа Европола в рамках СНГ.

Гуров А.И.

Председатель Комитета Государственной Думы по безопасности
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ

Позвольте мне вслед за выступившим докладчиком также поделиться своими соображениями о борьбе с терроризмом, но несколько выходящими за предмет сегодняшней встречи, ибо как говорил наш известный политический и революционный деятель – не решив общей задачи, мы будем спотыкаться на частностях.

Борьба с терроризмом – явление долговременное и не случайно в скрупулезно проанализированной нами последней Концепции национальной безопасности Соединенных Штатов Америки, временные рамки борьбы с терроризмом не определены. Судя по всему, они по названной Концепции бесконечны.

На это указывает, прежде всего, и то, что устранение причин, порождающих терроризм, в ближайшем, обозримом будущем не предвидится.

Следует помнить, что терроризм – единственный вид преступной деятельности, который имеет собственное философское обоснование. Идеологическая платформа терроризма разработана примерно 150 лет тому назад немецким философом Карлом Гейнцгеном; в 1849 г. он доказывал необходимость массовых убийств во имя достижения исторических и благодородных социальных целей.

Я заостряю внимание на данном моменте не случайно. Когда мы, вполне естественно негодуя, говорим, что террористы – это преступники, они отвечают: нет, мы – герои, мы – борцы за национальное освобождение.

Мне доводилось немало встречаться с послами различных стран Ближнего Востока, и такая мысль ими подчеркивалась, правда с оговоркой, что это их индивидуальная, не государственная позиция.

Мы понимаем подобные настроения, поскольку в основе терроризма, повторюсь, лежит определенная идеология. Ложная она или нет – другой вопрос. Поэтому, одной только силой здесь ничего не сделать. Я уже не говорю о том, что с античных времен известно: насилие – враг права.

По существу, осмысление и принятие серьезных мер борьбы с международным терроризмом началось после 11 сентября 2001 года. И за прошедшее время мировому сообществу удалось добиться немалого успеха. Допустим, в законодательном плане во многих странах – США, Канаде, России, государствах Азии, Африки, в Австралии, – приступили к формированию национальной антитеррористической законодательной базы. Значительно расширены полномочия правоохранительных органов и специальных служб в части оперативно-розыскной деятельности, особенно в США и Англии.

Например, в Великобритании обсуждался закон, предусматривающий арест на шесть месяцев без суда и следствия. Я задал вопрос члену

английского парламента, с которым мы встречались в Государственной Думе РФ: – почему такое жестокое законодательство родилось в Англии – общепризнанной колыбели либерализма? Он ответил дословно так: старые либеральные ценности в настоящее время стали являться тормозом к обеспечению реальной национальной безопасности.

Напротив, действующее российское уголовное законодательство в сфере борьбе с терроризмом весьма либерально. В частности, предложенный мною проект федерального закона, в котором предусматривался арест на 30 суток предполагаемого террориста для установления его личности по решению суда в строго ограниченных случаях, скажем, при проведении контртеррористической акции, не прошел – не гуманно это оказывается.

В мире произошло ужесточение уголовной ответственности за совершение террористических актов вплоть до смертной казни. Суды ряда государств теперь наделены экстерриториальными полномочиями по вынесению приговоров террористам, которые скрываются на территории других стран.

Следует также отметить целевой характер антитеррористических законов, особенно в Соединенных Штатах Америки. И Россия идет по этому же пути идет, но, к сожалению, у нас не столь много денег, чтобы можно было бы в достаточной мере финансировать борьбу, например, с биотерроризмом, и проч.

Следует отметить, что облегчена процедура экстрадиции.

Перекрыты многие каналы финансирования террористических организаций. В России тоже немало сделано: как отмечал первый докладчик, готов пакет предложений в этом направлении. И, слава Богу, что с ратификацией Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и с принятием созвучного российского Федерального закона мы сделали первый шаг не только в своей стране, но и в сторону европейской цивилизации.

В организационном плане необходимо отметить, что создана международная антитеррористическая коалиция, в которой Россия сыграла огромную роль. И в этой аудитории могу сказать, что Президенту Российской Федерации Владимиру Владимировичу Путину не просто было принимать решение о вхождении в эту коалицию, имея в виду участие в ней других государств мира, с учетом использования ими территорий близлежащих к России стран. Тем не менее, и это сделано.

Созданы субрегиональные антитеррористические центры. Вам известно, что такой центр сформирован государствами-участниками СНГ, и он, кстати говоря, вполне оправдывает свое существование.

Обновлены списки международных террористов и мы, наконец, сдвинули с места одну из важных проблем, когда Соединенные Штаты Америки не хотели включать в «черный» список террористические организации, действующие у нас на Северном Кавказе. Мы этого добились и сейчас несколько организаций в него включены.

Усилен таможенный контроль, так, что и щипчики, и иголки у авиапассажиров изымались. Правда, это не в нашей стране. А за рубежом столь драконовские меры я испытал на себе лично.

Усилился визовый режим, что само по себе давно уже назрело. Хотя должен сказать, что после принятия Федерального закона, регулирующего эти отношения, мы подверглись резкой критике, причем внутри собственной страны. Не знаю, но в России, где 5 миллионов незаконных мигрантов, для обеспечения национальной безопасности, наверное, требуется принимать жесткие законы. Вся Европа идет по этому пути.

Но, к сожалению перечисленных мер недостаточно. Мы не так давно встречались с депутатами французского и итальянского парламентов. Один из парламентариев французской группы был в прошлом прокурор, а в итальянской – генерал от полиции. Они сказали, что на взгляд профессионалов, проблема терроризма забалтывается: очень много говорильни, но мало конкретных мер борьбы с этим явлением.

Более того, бывший французский прокурор заявил, что и организации «Аль Каиды» нет как таковой. По его убеждению, есть группа бен Ладена. Она реальна, а вот название «Аль Каида» так же, как и «Коза Ностра», появилось после прослушивания спецслужбами телефонных разговоров. То есть пока еще никто, по мнению, не представил доказательств, о наличии структуры, вооруженности этой организации, ее дислокации и т.д.

Я полагаю, что в какой-то мере можно присоединиться к мнению этих высококлассных специалистов, которые реально испытали все «преlestи» и ужасы терроризма в своих странах.

Поэтому именно то, что я предлагал ранее на международных конференциях, доведу до вашего сведения и сегодня. В чем смысл этих рекомендаций?

Дипломатический путь – это одно. Конференции – это другое. Но есть правоохранные структуры и спецслужбы, которые должны действовать против террористов скоординировано, быстро и оперативно.

Однако международная правовая казуистика препятствует такой борьбе. И, как мне видится, пора уже, по крайней мере, в контексте европейской безопасности создать международный европейский центр по координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с терроризмом.

Когда я озвучил эту идею в Бельгии, то Председатель Бельгийского Сената не только одобрил, но и сказал, что соберет где-то в январе-феврале нынешнего года представителей комиссий и комитетов по безопасности парламентов всех европейских государств и попытается проанализировать эту проблему. Меня попросил подготовить исходные материалы.

Но если на этих направлениях нам удастся чего-то добиться, то скажем, в политическом плане мы очень серьезно «пробуксовываем». И это скрывать нельзя.

Здесь и двойные стандарты, и отсутствие по непонятным причинам с 1973 года унифицированной дефиниции международного терроризма. 30 лет не можем дать такую дефиницию! Что, ученые во всех странах мира поглупели? Нет.

Надо прямо сказать, что каждое государство в этом определении стремится выразить собственные позиции, чтобы с их помощью решить

свои внутренние либо международные проблемы: кому-то надо с оппозицией расправиться и проч.

В силу этого обстоятельства субъективно невыгодно наличие единообразного определения, хотя на самом деле оно крайне необходимо, ибо в противном случае непонятно, с кем же мы боремся? Что за международный терроризм, которому не дано правовое определение в конвенциях? Правда попытки такие предпринимались, конечно, больше со стороны ученых.

Наконец, не ратифицировано 12 международных конвенций, касающихся борьбы с терроризмом. Кричим, вопим на всех международных симпозиумах: «Опасность! Бомбить Ирак? Угроза!» Но давайте для начала подпишем хотя бы 12 основополагающих международных конвенций.

Кстати, Россия инициативно предложила еще две международные конвенции – «О борьбе с ядерным терроризмом» и «Всеобъемлющую конвенцию по борьбе с международным терроризмом».

Вызывает недоумение, когда на конференциях в ООН, Евросоюзе, на других ответственных международных мероприятиях говорится очень много о борьбе с терроризмом, но не упоминается о его причинах, условиях, которые ему способствуют.

Однако понятно, что без выявления причин – это бесперспективная борьба. Это постфактум. Борьба с явлением, с конкретными людьми, но не устранение того, что питает террор. Не могу поверить, что столь простых вещей не понимают политические деятели.

Я на международных конференциях говорил, что надо стремиться оказать помощь странам, которые находятся в ужасной нищете и бесперспективности. Надо было бы обратить внимание не только на голод, нищету, неравенство, безработицу во многих малых государствах, но и на палестинско-израильский «клубок», который, с моей точки зрения, подкрепленной многочисленными данными, является одной из причин международного терроризма.

Наконец, еще один серьезный фактор – это произвольно-силовые действия одних стран против других. Подобные шаги будут только порождать терроризм.

Более того, вдруг появились государства-изгои. Таковых по определению быть не может. Ось зла, государства-изгои – что это? Вот Евгений Примаков, уважаемый политик, когда выступал у нас в парламенте, сказал, что мы этим самым как бы говорим «странам-изгоям»: «Именно вы будете террористами, потому что нет вам в мире дороги вперед». Вместо того, чтобы с этими государствами напрямую работать, сотрудничать, так как мы себя считаем гуманитариями.

Если десятки стран с участием России еще 12 декабря 1974 года подписали в ООН Хартию экономических прав и обязанностей государств, а 3 мая 1996 года в Совете Европы – Европейскую социальную хартию, в которых говорится о преодолении нищеты, бедности, то соответственно назревает необходимость новой международной конвенции, где бы было четко определено, что такое терроризм, что такое террористические акции и, вообще, имелись бы все дефиниции, которые связаны с данной проблемой. И, наконец, – кто, когда, где, на каком основании может применять ту

или иную силу как внутри страны, так и за ее пределами. Это очень важный момент.

Недавно я был на конференции в Мюнхене, где обсуждалась проблема терроризма. Несмотря на регламент, министр обороны Соединенных Штатов почему-то говорил только об Ираке. Его речь была похожа на такую притчу: «Билл, хорошо иметь демократию, либеральные ценности, когда у тебя в кармане кольт 45 калибра». Абсолютно никакой аргументации, хороший, я бы сказал, веселый доклад, который вызвал ураган вопросов, особенно с немецкой стороны. Ешка Фишер, выступая, говорил, что мы готовы, но мы не видим угрозы. Наш народ не видит угрозы; вы должны убедить нас. А там как раз в этот момент были массовые демонстрации со свечками, с речами.

Докладывал там и представитель Ирана – заместитель министра иностранных дел. Если бы он не выступил там, то и я бы здесь тоже не стал упоминать об этом. Но он откровенно говорил и в стенах Государственной Думы РФ и на конференции в Германии, что именно бомбежка приведет к терроризму, к хаосу. И последствия будут совершенно непредсказуемыми. И намекнул на то, что теория Самюэля Хантингтона о столкновении двух цивилизаций, которая вызвала наибольший резонанс за всю вторую половину XX века, в том числе острую критику, вполне может иметь реальное место в нашей истории.

На мой взгляд, борьба с терроризмом не должна превращаться в силовой произвол и сводиться к милитаризации мировой политики и экономики для решения каких-то своих задач. Я сейчас произнесу, может быть, крамольную мысль, да простят меня в этом зале, помня, что выступает не только председатель Комитета по безопасности, но еще и доктор юридических наук, профессор. То есть в данном случае я хочу высказаться как ученый.

Опасность терроризма, – это аксиома. Но когда наблюдаешь, что никого не интересуют причины, не ратифицируются соответствующие конвенции, не формулируются правовые понятия, то приходишь к выводу, а не гиперболизируем ли мы это явление, которое, в общем-то, нам хорошо известно, которое мы в какой-то мере вместе с Соединенными Штатами и породили, создав типологии «красных бригад» и не успев их разоружить.

Явление опасное, но оно становится как бы модным, и вот уже без его упоминания не проходит ни одно мероприятие.

Не является ли терроризм сегодня тем вектором или той основой, на чем, собственно, начинают решаться глобальные геополитические задачи? Какие? Но это уже тема другого семинара.

И меня волнует еще одна проблема, о которой я не могу не сказать, и о которой мы порой умалчиваем, опустив глаза к полу или прикрываясь такими фразами, как «правый экстремизм», «религиозный экстремизм»...

Нас убеждают, что ислам на террор не влияет. Это религия нормальная, как и другие. Да, это так. Мы не критикуем данную конфессию, мы не говорим ничего о ней плохого. Но давайте сбросим лицемерие и посмотрим, а кто же эти участники террористических акций, каким бы они не прикрывались экстремизмом, ваххабизмом и так далее... Мы придем к выводу, что участники этих террористических акций, так или иначе, относятся к регионам, исповедующим ислам.

Так вот, нам в России вообще нужно быть очень и очень осторожными, когда мы затрагиваем этот вопрос. Потому что в России проживает 20 миллионов мусульман и окружает нас еще 35 миллионов, исповедующих ислам. И эта обеспокоенность прозвучала из уст муфтия, если вы видели недавно телепередачу Савика Шустера по НТВ. Россия всегда жила в мире, дружбе с исламом и поэтому, как бы там ни было, снова возвращаясь к проблеме Ирака, я не думаю, что на конфессиональном уровне большая часть мусульман будет аплодировать трагическим событиям, назревающим в этой арабской стране.

Кстати, против не только мусульмане.

Поэтому, может быть, необходимо поступать так, как советовал Президент Ирана Хатами: не война двух цивилизаций, а диалог цивилизаций. Диалог цивилизаций – это мудрость. Это большая мудрость.

Что касается современных проблем борьбы с конкретными проявлениями терроризма, то, мне представляется, необходимо уже на сегодняшнем форуме говорить о том, чтобы наши спецслужбы как можно быстрее похоронили синдром «холодной войны». Он, к сожалению, был, есть и еще долгое время будет. Не потому, что мы плохие или американцы плохие. Нет. Это состояние нужно пережить и похоронить как можно быстрее нужно, потому что только во взаимодействии спецслужб в борьбе с терроризмом удастся предотвратить и пресечь крупные террористические акты, за которыми следуют тяжелейшие последствия, если не Третья Мировая война. Увы, вывод не мой. Институт Гэллапа провел исследование на эту тему в 39 странах мира. В первые дни после тарана высотных зданий в США от 50% до 90% населения в опрошенных странах считали, что возможен ядерный конфликт.

Об этом стоит самым серьезным образом задуматься современной цивилизации.

Лаверов Н.П.
Вице-президент РАН

О ПРИОРИТЕТАХ НАУКИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ

Уважаемый председатель, товарищи и коллеги!

Я хотел бы передать от Президента Российской академии наук академика Осипова Ю.С., Председателя Совета академии по антитерроризму и его руководства поздравление с тем, что Вы собрались на вторую Научно-практическую конференцию по этой проблеме. Как видно из Программы Вы подведете итоги реализации решений. Первой конференции, проведенной примерно год назад. Вместе с поздравлением хотел бы сообщить, что Академия наук провела не одну международную конференцию по этой проблеме, в том числе за три месяца до того как был совершен исключительный по варварской сути террористический акт в Нью-Йорке 11 сентября. На той международной конференции проблемы терроризма на транспорте не затрагивались в объеме рассмотренном Вами чуть позднее. Однако эти обе конференции стали определенным и очень важным шагом к тому, чтобы контакты научной общественности технологически развитых стран были объединены. В 2001 году мы подписали Соглашение с Национальным научным советом США, выработали направления совместных действий.

Одно из направлений работы Академии посвящено экономическим, социальным, этническим и конфессиональным «корням» терроризма. Секция Совета по этой проблеме работает успешно. Проведены важные международные конференции, выработаны подходы к выяснению такого рода причин террористической деятельности в мире, изданы материалы. Работа второй секции связана с созданием правовых норм, которые бы сдерживали терроризм и были идентичными в странах, осуществляющих антитеррористическую деятельность. Ученые, работающие в этом направлении взаимодействуют с НИИ Генеральной прокуратуры России. Мы удовлетворены достигнутым уровнем контактов и полагаем, что правовая база является важнейшей основой для консолидации действий, как в России, так и среди стран, объединенных борьбой с террором.

Важное место в работе Совета занимают проблемы терроризма в высокотехнологичном обществе, такие как компьютерный и радиационный терроризм, проблемы связанные с возможным использованием химических и биологических средств и продуктов, обеспечения безопасности предприятий занятых их производством. Диагностика технических средств, используемых террористами, также имеет большое значение. Однако результаты работ в этом направлении не должны стать учебником для террористов. Именно поэтому мы считаем, что работа ведущих институтов Академии, направленная на выявление и уничтожение взрывчатых веществ на расстоянии, создание специальной техники для ликвидации бактериальных заражений, выявления радиоактивных материалов должны носить закрытый характер.

В XXI веке потребуются исключительные усилия науки во всех областях антитеррористической деятельности и я полагаю, что они нуждаются в се-

рьезной координации на высоком государственном уровне. Мы должны объединить усилия, чтобы выработать такие меры и механизмы их реализации, которые бы действительно сдерживали проявления террора.

Позвольте пожелать Вам успехов. Хотел бы выразить уверенность, что мы и далее будем тесно взаимодействовать в решении реальных вопросов антитеррористической деятельности в России и в мире, в том числе и на транспорте.

Желаю успеха Конференции в целом и всем ее участникам!

Акулов М. П.
Заместитель Министра
путей сообщения Российской Федерации

О МЕРАХ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ПРОЯВЛЕНИЙ НА ОБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Особенность современного периода состоит в том, что МПС России наряду с решением задач по организации перевозочного процесса на железнодорожном транспорте общего пользования осуществляет совместно с правоохранительными органами комплекс мер по обеспечению устойчивой работы железных дорог, охраны объектов и направляет свои усилия на поддержание должного уровня общественной безопасности, защиту населения и работников от имеющих место проявлений терроризма и противоправных действий.

Как известно, железнодорожный транспорт Российской Федерации среди других видов транспорта продолжает сохранять лидирующее положение, как в общих объемах перевозок грузов, так и пассажиров. Доля объема перевозок железнодорожным транспортом в общей транспортной системе по грузообороту составляет более 80% (без трубопроводного транспорта), а по пассажирообороту – около 40%.

За время прошедшее с момента проведения I-ой международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» со всей очевидностью подтвердилась справедливость ее выводов и прогнозов.

Практическая ценность выработанных этой конференцией рекомендаций состоит в том, что наиболее важные из них нашли своё отражение в решениях Антитеррористической комиссии МПС России и были эффективно реализованы в процессе осуществления действенных мер по фактам проявления случаев терроризма на железнодорожном транспорте.

Работа по противодействию терроризму на железнодорожном транспорте общего пользования является одной из важнейшей составляющей национальной безопасности страны и организована в МПС России в соответствии с федеральными законами Российской Федерации, Указами Президента Российской Федерации, Постановлениями Правительства и рядом других нормативных актов.

Основными направлениями в работе являются:

- выработка организационных мер, технических решений и рекомендаций, направленных на повышение эффективности работы по выявлению и устранению причин и условий, способствующих проявлению терроризма и противоправных действий на железнодорожном транспорте;
- координация деятельности с федеральными органами исполнительной власти, призванными осуществлять работу по борьбе с терроризмом, с целью пресечения таких случаев на объектах железнодорожного транспорта и минимизации их последствий;

– обеспечение безопасности жизни и здоровья пассажиров и работников железнодорожного транспорта от противоправных действий.

В ходе решений этих задач в МПС и его подразделениях на местах накоплен определенный опыт организации данной работы. В отрасли действует система по противодействию терроризму на железнодорожном транспорте.

На всех уровнях управления железнодорожным транспортом созданы и функционируют антитеррористические комиссии (АТК) и оперативные штабы.

Организовано и постоянно проводится изучение, анализ, оценка и прогнозирование складывающейся оперативной обстановки. Эта работа помогает раскрыть сущность и причины происходящих событий, фактов, установить тенденции в развитии событий, ясно представлять объективно сложившиеся условия, в которых протекает деятельность по противодействию терроризму.

Периодически подготавливаются и направляются на железные дороги разработанные Антитеррористической комиссией МПС руководящие документы по противодействию терроризму.

В настоящее время вырабатываются технические решения, которые предназначены, прежде всего, для совершенствования систем технической защиты мест массового скопления людей, особо важных объектов повышенной опасности и объектов жизнеобеспечения.

В соответствии с решениями МПС России на ряде важных объектах железных дорог усилена охрана и пропускной режим, осуществляется проведение внезапных проверок предприятий и учреждений железных дорог, особенно в ночное время.

С целью совершенствования координации действий по вопросам предупреждения и пресечения актов терроризма, захвата заложников, за последнее время на железных дорогах проведено около 200 учений и более 3500 тренировок работников железных дорог во взаимодействии с правоохранительными органами и федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации.

При этом отрабатывались вопросы оповещения, связи и оперативного принятия мер на сети железных дорог. Также отрабатывались приемы по обезвреживанию учебных закладок муляжей взрывчатых веществ на объектах транспорта и в подвижном составе. Только в 2002 г. в данных мероприятиях приняло участие свыше 49 тысяч железнодорожников.

Принимаются необходимые меры для поддержания в постоянной готовности к выполнению мероприятий по ликвидации последствий возможных террористических актов аварийно-спасательными формированиями, лечебными учреждениями, медицинскими выездными бригадами, специально сформированных для указанных целей.

С учетом этих обстоятельств пожарные и восстановительные поезда дополнительно комплектуются техническим оборудованием, инвентарём, средствами связи. В лечебно-профилактических учреждениях созданы группы для медицинского обеспечения работ по ликвидации последствий возможных террористических актов.

В целях предупреждения терроризма с использованием почтовой корреспонденции выделены и действуют специальные помещения в административных зданиях управлений дорог, отделений дорог, вокзалов и других местах скопления людей для первичной обработки почтовых отправок. Указанные помещения оснащаются средствами досмотра (эндоскопами, рентгенотелевизионными установками), газоанализаторами взрывчатых и отравляющих веществ, металлоискателями, промышленными установками контроля почтовых отправок, автоматизированными системами радиационного контроля и локализаторами взрывов.

Персонал, занятый на обработке корреспонденций и багажа, обеспечивается средствами защиты кожи и органов дыхания.

При решении вопросов защиты населения и работников железнодорожного транспорта от противоправных действий был принят комплекс мер в пассажирских и пригородных поездах. В число таких мер входит сопровождение поездов сотрудниками органов внутренних дел на транспорте. В настоящее время сопровождается свыше 3,8 тысяч поездов дальнего следования и более 14,5 тысяч поездов пригородного сообщения.

В результате принятых мер только в 2002 году выявлено свыше 3-х тысяч правонарушений и случаев незаконного вмешательства посторонних лиц в работу железнодорожного транспорта, из них – 9 случаев взрыва на Северо-Кавказской железной дороге, в том числе 8 на территории Чеченской Республики, 5 обстрелов, 10 случаев разоборудования железнодорожных путей, более 900 случаев наложения посторонних предметов на рельсы, около 2-х тысяч случаев обнаружения взрывчатых веществ (ВВ), взрывных устройств (ВУ), боеприпасов и оружия.

Принято более 500 анонимных сообщений о минировании объектов железнодорожного транспорта. В 2002 году против работников железнодорожного транспорта совершено 36 противоправных действий.

Совместно с органами внутренних дел на транспорте за различные правонарушения задержано свыше 700 тыс. человек: из них более 50 тыс. человек – за нанесение вреда устройствам железнодорожного транспорта; свыше 70 тыс. – за угрозу безопасности движения поездов.

Обо всех фактах проявлений терроризма на железнодорожном транспорте, железные дороги по действующим каналам связи оперативно информировали правоохранительные органы, в том числе более 1700 сообщений переданы в органы внутренних дел на транспорте, по которым возбуждено 261 уголовное дело и 66 человек привлечены к уголовной ответственности.

С целью предупреждения актов терроризма продолжается техническое оснащение объектов железнодорожного транспорта. Так, например, системами промышленного телевидения оснащено более 300 объектов, в том числе 95 вокзалов, где установлено более 1-ой тыс. телекамер.

В целях единообразия оборудования вокзалов системами телевизионного наблюдения и уменьшения финансовых затрат разработаны и направлены на дороги «Типовые проектные решения по оборудованию вокзалов системами телевизионного наблюдения». Одновременно в 2002 году проведено два региональных семинара в городах Самаре и Екатеринбурге по повышению эффективности использования систем телевизионного наблюдения и организации работы по охране физических лиц.

Средствами охранной сигнализации оснащено около 6 тыс. объектов, пожарной сигнализацией – 8 тыс., звукозаписывающей аппаратурой – 150, телефонными аппаратами с фиксацией номера абонента (АОН) – более 700, средствами обнаружения взрывчатых веществ, оружия и боеприпасов – около 300, локализаторами взрывов – более 80, кодовыми замками и переговорными устройствами – 4500.

Средствами связи типа «пассажир-милиция» оснащено более 400 вокзалов, а прямой связью «дежурный по вокзалу – дежурный по милиции» – более 300 вокзалов.

Всего на приобретение технических средств охраны на железных дорогах за 2002 г. израсходовано 180,5 млн. рублей.

С учетом появления на рынке новых технических средств охраны и технических средств по предупреждению террористических актов в настоящее время готовится откорректированный перечень технических средств, разрешенных и рекомендованных для применения на объектах железнодорожного транспорта на период с 2003 по 2005 годы.

Принимаются меры по предотвращению проникновения в вокзалы посторонних лиц. В этих целях на 163 вокзалах введен пропускной режим.

На железных дорогах приняты меры по своевременному предоставлению правоохранительным органам сведений о пассажирах, находящихся в розыске и подозреваемых в совершении правонарушений. В результате проделанной работы в 2002 г. правоохранительными органами задержано значительное число указанных лиц.

Продолжает оставаться серьезной проблемой имеющие место на сети железных дорог факты наложения посторонних предметов на рельсы, что представляет угрозу для безопасности движения. За 2002 г. поступило более 900 сообщений о подобных фактах.

За указанный вид незаконного вмешательства в деятельность железнодорожного транспорта задержано более 200 человек, из них 210 подростков, проживающих в населенных пунктах, примыкающих непосредственно к объектам железных дорог.

За 2002 год от железных дорог поступило 500 сообщений, связанных с анонимным обращением об угрозе террористического акта. Такую информацию передавали лица анонимно: мужским голосом в 315 случаях, женским – в 28, детским – в 108. В 50 сообщениях пол виновников таких обращений не установлен.

По поступившим анонимным сообщениям работники железнодорожного транспорта совместно с правоохранительными органами провели комплекс необходимых мероприятий, направленных на обеспечение безопасности и защиту пассажиров железнодорожного транспорта. Так, в 400 таких случаях проводилась эвакуация пассажиров, в 50 (10%) – с остановкой движения поездов.

В 400 случаях использовалась помощь кинолога со служебной собакой. В ряде случаев применялись для обнаружения взрывных устройств досмотровые-поисковые приборы.

В ходе проверки ни одно анонимное сообщение своего подтверждения не получило. В 150 таких случаев установлены с помощью АОН номе-

ра телефонов, откуда звонили «телефонные террористы». За совершение 58 таких сообщений удалось задержать 43 человека, из них 13 подростков.

В связи с сообщениями о террористических проявлениях было задержано 600 поездов, общее время их задержки составило 400 часов, по неполным данным причиненный ущерб оценивается в десятки миллионов рублей.

Одним из основных направлений является проводимая работа по защите населения от возможного применения в террористических целях биологических, химических и иных средств массового поражения на объектах МПС.

В этих целях в системе МПС России службами здравоохранения и центрами госсанэпиднадзора постоянно проводятся мероприятия по предупреждению проявлений террористических актов, химического и биологического характера.

Как уже отмечалось, железнодорожный транспорт общего пользования является наиболее уязвимым и доступным объектом для совершения террористических актов. По этой причине Министерство путей сообщения Российской Федерации рассматривает как одну из важнейших задач реализацию комплекса практических мер, в пределах своей компетенции, направленных на защиту пассажиров, работников и объектов.

С этой целью Министерство путей сообщения Российской Федерации **предлагает:**

1. Правительству Российской Федерации в установленном порядке подготовить проект Федерального закона «О противодействии актам терроризма на транспорте, обусловленным применением биологических, химических и иных средств массового поражения».

2. Правительству Российской Федерации предусматривать ежегодное выделение из федерального бюджета финансовых средств на приобретение и оснащение автоматизированными средствами контроля мест массового скопления людей, в первую очередь, пассажирских вокзалов, метрополитена, аэропортов, поездов, а также объектов особой важности и жизнеобеспечения.

3. Федеральным органам исполнительной власти, главам администраций регионов Российской Федерации усилить работу по профилактике противоправных действий, выявлению и ликвидации условий, способствующих проявлению терроризма на транспорте.

Котельников А.А.
Заместитель Министра
Российской Федерации по атомной энергии

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

Уважаемые участники конференции!

I. Введение

Перевозки ядерных материалов, радиоактивных веществ (далее радиоактивные материалы (РАМ)) являются одним из существенных технологических элементов ядерного топливного цикла. По существу – это комплекс мероприятий, среди которых наиболее важными и сложными проблемами является обеспечение ядерной, радиационной безопасности и физической защиты перевозимых радиоактивных материалов.

Особое внимание к вопросам транспортировки обусловлено прежде всего тем, что перевозки РАМ являются наиболее уязвимым элементом в технологическом цикле использования атомной энергии в силу невозможности создания запретной зоны вокруг транспортного средства с материалом, ограниченности сил охраны транспорта, неопределенности местонахождения транспорта при большой протяженности маршрутов перевозок, удаленности мест дислокации сил реагирования от места возможного нападения (диверсии, аварии и т.д.).

Кроме этого перевозка не может быть выполнена Минатомом России самостоятельно и требует тесного взаимодействия с другими федеральными органами государственной власти. Поэтому вопросы эффективного взаимодействия с соответствующими структурами транспортного, силового и надзорного блоков являются определяющими при обеспечении требуемого уровня безопасности перевозок РАМ. В Минатоме России система обеспечения безопасности при транспортировке базируется на комплексе организационных и технических мер.

II. Управление перевозками радиоактивных материалов

Ежедневно в движении по Российской Федерации находится более десятка транспортов с радиоактивными материалами. Объемы перевозок радиоактивных материалов за последние годы увеличились, и Минатом России прогнозирует дальнейшее сохранение этой тенденции.

Оперативный контроль за ходом перевозки и продвижением грузов предприятий ядерного топливного цикла в Минатоме России осуществляется Оперативной отраслевой диспетчерской службой федерального государственного унитарного предприятия «Атомспецтранс» Минатома России. Ситуационно-кризисный Центр Минатома России осуществляет слежение за перевозками РАМ. Его задача – оперативное взаимодействие и координация действий в случае транспортного происшествия с аварийно-техническими центрами Минатома России и соответствующими службами МЧС, МЧС и МВД России. Специальное сопровождение отдельных видов перевозок осуществляет Департамент защиты информации, ядерных материалов и объектов. Его задача –

во взаимодействии с МВД и ФСБ России обеспечить своевременное реагирование на возможные террористические акты и другие чрезвычайные ситуации.

Государственный контроль за перевозками осуществляет Транспортное управление Министерства.

Слабым местом, по нашему мнению, в контроле являются перевозки изотопной продукции предприятиями, не относящимися к Минатому России, которые выполняются без участия нашего Министерства и осуществляются на основании наличия лицензии Госатомнадзора России на соответствующий вид деятельности в области использования атомной энергии.

Существующая система нормативных документов позволяет обеспечивать безопасность при перевозках радиоактивных материалов, жестко регламентируя действия участников перевозочного процесса, как в штатной, так и в чрезвычайной ситуации.

III. Организация обеспечения ядерной и радиационной безопасности при перевозке РМ

Для обеспечения требуемого уровня безопасности, как в нормальных условиях, так и в случае возникновения транспортных аварий, перевозка радиоактивных материалов производится с использованием сложного и дорогостоящего оборудования – специальных транспортных упаковочных комплектов (ТУК) и во многих случаях, специальных перевозочных средств, подъемно-транспортного оборудования, которые создаются, исходя из анализа возможных транспортных аварий. Прочностные характеристики защитных транспортных устройств рассчитаны на худший из возможных вариантов.

Подавляющий объем перевозок РМ осуществляется предприятиями Минатома России с использованием собственных специализированных транспортных средств (автомобили и железнодорожные вагоны). Каждой перевозке предшествует этап планирования, подготовки специального транспорта, отработки маршрута и разработки превентивных мер безопасности.

В настоящее время Минатом России при перевозках радиоактивных материалов 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.

Для проведения необходимых испытаний с целью сертификации ТУК по международным требованиям безопасности на предприятиях Минатома России имеются специально оборудованные стенды. Все сертификаты-разрешения выдаются Минатомом России при согласовании с Госатомнадзором России и Минздравом России. Все сертифицированные ТУК обеспечивают биологическую защиту персонала и населения от радиационного воздействия.

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 разработан проект комплексной межотраслевой программы по обеспечению предприятий и организаций современными унифицированными перевозочными средствами и транспортными упаковочными комплектами.

Программа рассчитана до 2015 года и предусматривает как модернизацию существующего парка, так и создание нового технического оснащения, отвечающего как российским, так и международным требованиям.

Принимаемые Минатомом России меры и объем организационно-технических мероприятий по обеспечению ядерной и радиационной безопасности при перевозках радиоактивных материалов позволяет сделать вывод о действенности системы по организации перевозок в целом – на протяжении многолетней истории при их осуществлении не было допущено радиационных аварий.

IV. Физическая защита РМ при их перевозке

В целях обеспечения физической защиты перевозимых радиоактивных материалов в Минатоме России разворачивается автоматизированная система безопасности транспортирования ядерных материалов (АСБТ).

АСБТ является элементом комплексной системы обеспечения безопасности перевозок ЯМ железнодорожным и автомобильным транспортом и призвана обеспечить:

1. повышение уровня физической защиты перевозимых РМ;
2. обнаружение попыток несанкционированного доступа к РМ;
3. ведение оперативного дистанционного мониторинга транспортных средств, перевозящих ЯМ, с отображением информации об их местоположении на электронных картах;
4. повышение оперативности, полноты и достоверности информации о чрезвычайных ситуациях, получаемой с транспортных средств, перевозящих РМ;
5. своевременного оповещения сил реагирования;
6. автоматизацию задач планирования и организации перевозок РМ;
7. автоматизацию сбора, учета, хранения и отображения информации, относящейся к передвижениям транспортных средств с РМ.

Она включает в себя системы безопасности транспортных средств, связи, диспетчерские пункты

1. Система безопасности транспортных средств включает: оборудование спецвагонов и автомобилей, используемых для перевозок РМ, комплектами инженерно-технических средств охраны; использование транспортно-защитных устройств (оверпеков) для перевозки контейнеров с РМ железнодорожным и автомобильным транспортом и специально оборудованных и защищенных автомобилей и вагонов для личного состава подразделений охраны.

2. Системы связи включает: оборудование вагонов и автомобилей средствами дальней связи с использованием спутниковых систем «Гонец» и «Ин-марсат», средствами связи для передачи «тревожных» сообщений по каналам связи МПС России и обеспечение индивидуальной радиосвязью личного состава подразделений охраны транспорта.

3. Развертывание сети диспетчерских пунктов АСБТ, в том числе: автоматизированных рабочих мест в МПС России, МВД России, МЧС России, ФСБ России.

Функционально-модульный принцип построения АСБТ позволяет достаточно гибко решать задачи при транспортировке РМ, а также производить поэтапное внедрение системы на перевозки радиоактивных веществ и других опасных грузов.

В настоящее время системой АСБТ оборудовано 34 спецвагона и более 70 спецавтомобилей. Введены в действие 3 диспетчерских пункта для постоянного мониторинга перевозок, разработаны и изготавливаются 25 вагонов охраны, организовано взаимодействие с силовыми структурами. Развертывание полномасштабной системы должно обеспечить реагирование на чрезвычайную ситуацию в режиме реального времени.

Создание АСБТ является результатом тесного сотрудничества Минатома России, МЧС России, МВД России с национальными лабораториями Министерства энергетики США.

Вместе с тем, следует отметить, что в условиях возрастания вероятности совершения террористических актов, есть проблемы, существенно влияющие на обеспечение безопасности РМ при их физической защите в частности:

- требует пересмотра оценка вероятных угроз (моделей нарушителей) на государственном уровне, что существенно влияет на построение системы физической защиты и оценки её эффективности;
- требуется большее количество специальных автомобилей сопровождения и защищенных вагонов-караульных помещений для размещения личного состава караулов;
- необходима разработка единой государственной системы мониторинга и реагирования при транспортировке РМ.

V. Аварийно-техническое обеспечение перевозок РМ

Кроме комплекса мер, направленных на снижение вероятности аварии и минимизации её последствий, перемещение РМ на территории Российской Федерации обеспечивается системой аварийно-технического сопровождения перевозимых грузов. В задачу системы входит поддержание в постоянной готовности сил и средств для предупреждения и ликвидации возможных чрезвычайных происшествий при транспортировании РМ.

Основу системы составляют шесть штатных Аварийно-спасательных формирований (АСФ) федерального уровня и Ситуационно-кризисный центр, аттестованные межведомственной комиссией. В систему также входят аттестованные Минатомом аварийно-спасательные формирования эксплуатирующих организаций.

АСФ Минатома России оснащены необходимой техникой и оборудованием для ведения радиационной и инженерной разведок, проведения неотложных работ в условиях действия радиационного фактора, средствами индивидуальной защиты и жизнеобеспечения. Для обеспечения постоянной готовности профессиональных штатных аварийно-спасательных формирований Минатома России в их структуре созданы дежурно-диспетчерские службы (далее – ДДС) для круглосуточного слежения за движением транспортов с РМ. Постоянная связь обеспечивается с помощью систем связи общего пользования (проводная и сотовая телефонная связь), ведомственной связи «Искра», радиосвязи «Роса» и спутниковой связи «Инмарсат».

Для повышения эффективности функционирования системы контроля за перемещением РМ на территории Российской Федерации Минатом России в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций совместно с МВД, МЧС, МЧС, ФСБ разрабатывает порядок взаимодействия аварийно-спасательных формирований федеральных органов

исполнительной власти по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которые могут возникнуть при перевозках радиоактивных материалов.

В соответствии со спецификой реагирования на транспортные происшествия и аварии, связанные с организацией аварийных работ в полевых условиях, одним из направлений в совершенствовании и развитии системы является проведение комплексных командно-штабных и тактико-специальных учений. В ходе учений отрабатываются вопросы взаимодействия органов управления и действия сил федерального и территориального уровней в регионе обслуживания аварийно-спасательных формирований. Учения проводятся в условиях, максимально приближенных к реальным, где отрабатывается технология аварийных работ с использованием специального оборудования, робототехнических комплексов и дистанционно-управляемых систем. В 2001 году «Аварийно-технический центр Минатома России» участвовал в международных учениях «Баренц-Рескью 2001» в Швеции, где отрабатывались процедуры взаимодействия и проводились работы в соответствии с Конвенцией о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации. В 2002 году проводились комплексные командно-штабные учения с привлечением сил и средств Минатома России, МЧС России, ФСБ России, внутренних войск МВД России во взаимодействии с администрациями Южного (март) и Сибирского (май, июнь) федеральных округов. Аналогичные учения запланированы и на 2003 год.

VII. Заключительная часть

Обеспечение безопасности материалов при перевозке уже давно является предметом внимания на международном уровне. Консолидация усилий организаций различных государств занимающихся вопросами безопасности радиоактивных материалов при их транспортировке позволяет поднять на новый более качественный уровень состояние их безопасности.

Зеленов Е.А.

Председатель постоянной комиссии
межпарламентской ассамблеи СНГ
по обороне и безопасности

ОБ ИТОГАХ САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОГО МЕЖПАРЛАМЕНТСКОГО АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО ФОРУМА И О ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНО- ДАТЕЛЬСТВА СТРАН СНГ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

Уважаемые участники II международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте»!

Почти год назад состоялся Санкт-Петербургский межпарламентский форум по борьбе с терроризмом. Форум был проведен по совместной инициативе Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств и Парламентской Ассамблеи Совета Европы, в сотрудничестве с Парламентской Ассамблеей ОБСЕ и Европейским Парламентом.

Он был поддержан Северным Советом, Ассамблеей Западноевропейского Союза, Парламентской Ассамблеей Черноморского экономического сотрудничества, Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества, в сотрудничестве с межправительственными и неправительственными организациями.

По результатам работы Форума была принята итоговая Декларация, в которой решительно и безоговорочно осуждается терроризм во всех его формах и выражается твердая убежденность в том, что акты терроризма должны расцениваться как преступление.

В Декларации отмечено, что любая террористическая акция противоречит демократическим ценностям, верховенству закона, правам человека и основным свободам и не может быть оправдана никакими политическими, религиозными, экономическими или социальными причинами.

Также подчеркнуто, что международные действия против терроризма могут быть эффективными лишь в том случае, если они пользуются максимальной поддержкой парламентов государств на основе тесного сотрудничества на глобальном, региональном и двустороннем уровне.

Впервые на международном уровне было заявлено о недопустимости любых двойных стандартов, стереотипов или избирательности по политическим соображениям в оценке актов и проявлений терроризма в различных регионах мира.

Отмечено, что террористические организации обладают значительными финансовыми ресурсами, которые пополняются главным образом экстремистскими кругами во всем мире, а также во все большей мере из источников организованной преступности, в некоторых случаях при прямой или косвенной поддержке государств.

В Декларации подчеркивается, что наиболее эффективным способом борьбы с терроризмом является использование международных и государственных правовых инструментов, созданных для предотвращения террористических актов, лишение террористических организаций источников финанси-

вания и привлечение к суду лиц, причастных к террористическим актам; что ни одно государство не должно предоставлять убежище или оказывать финансовую или моральную поддержку террористам, и призывают к применению международных санкций в соответствии с резолюцией Совета Безопасности Организации Объединенных наций против государств, которые действуют таким образом.

В Декларации признается ведущая роль Организации Объединенных Наций в борьбе с терроризмом и это учитывается в существующих международных договорах, касающихся различных аспектов международного терроризма, в том числе резолюциях Совета Безопасности ООН и резолюции XVI Генеральной Ассамблеи ООН это – основа международного сотрудничества по противодействию международному терроризму.

В данной Декларации высказывается необходимость предпринять все возможные усилия по скорейшей доработке и принятию Организацией Объединенных Наций всеобъемлющей конвенции по борьбе с терроризмом, при том понимании, что она должна содержать универсальное определение международного терроризма и обязательства государств - членов по предотвращению террористических актов в национальном и глобальном масштабе, определить санкции в отношении их организаторов и исполнителей, и считают, что подобные усилия должны быть предприняты в отношении Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма.

В принятой форумом Декларации приветствуется готовность Совета Европы обеспечить неотложное экспертное содействие для своих государств-участников, а также для государств - членов ОБСЕ и СНГ в плане составления антитеррористического законодательства, а также относительно соответствия их антитеррористических инструментов Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Санкт-Петербургский форум отметил важность работы государств-участников СНГ по обеспечению согласованного сотрудничества в борьбе с терроризмом на основании Договора о сотрудничестве государств - участников СНГ в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 года, принятия 21 июня 2000 года Программы государств - участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года, создания Антитеррористического центра государств-участников СНГ и признал обоснованность последовательных и настойчивых обращений Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств к ведущим международным организациям по консолидации усилий в борьбе с терроризмом.

В принятой Декларации отмечается повышение роли парламентариев в формировании законодательного зaslona подобным формам терроризма и есть призыв к парламентариям всех стран ратифицировать и выполнять все соответствующие международные конвенции и протоколы, касающиеся терроризма, снять любые еще существующие оговорки в их отношении и адаптировать национальные законодательства соответствующих стран.

Постоянная комиссия Межпарламентской Ассамблеи стран СНГ по вопросам обороны и безопасности, которую я возглавляю, последовательно проводит работу по развитию конструктивного сотрудничества парламентов стран Содружества в рамках унификации и гармонизации национального законодательства в сфере наведения и поддержания правопорядка, противодей-

ствию актам терроризма. Комиссией разработаны 15 модельных законодательных актов по вопросам обороны и безопасности, которые рекомендованы парламентам государств - участников СНГ для использования при разработке национального законодательства.

Члены комиссии высоко ценят сложившуюся атмосферу сотрудничества и взаимодействия со Штабом по координации военного сотрудничества стран СНГ, Координационной Службой Совета командующих Погранвойсками, Секретариатом Совета по коллективной безопасности. Казалось бы, нам есть что доложить о деятельности нашей комиссии, и ощутить ее востребованность.

В то же время, несмотря на рост количества и качества разрабатываемых модельных законов, принятых резолюций и рекомендаций различных форумов, реальная криминогенная обстановка на территории государств - участников СНГ, мягко говоря, не улучшается.

С 1992 года, т.е. с первого года своего существования, Межпарламентская Ассамблея постоянно уделяла внимание возрастающей угрозе терроризма и сопутствующим ему факторам риска на южных границах Содружества Независимых Государств. За этот период принят ряд документов, которые раскрывают причины обострения обстановки на Северном Кавказе и в Центрально-Азиатском регионе, разоблачают цели террористических экстремистских сил в этих регионах, призывают к мировому сотрудничеству в противодействии общему злу. Все эти документы направлялись в самые высокие политические инстанции, доводились до сведения широких слоев общественности.

Однако деятельность Межпарламентской Ассамблеи стран СНГ по противодействию терроризму ограничивалась не только подготовкой обращений, меморандумов и заявлений. Ассамблея разработала ряд модельных законодательных актов по противодействию преступности, в том числе и модельный закон "О борьбе с терроризмом", который лег в основу Договора о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом, подписанного главами правительств наших стран.

Проблемы борьбы с терроризмом на территории стран Содружества - это проблемы стран СНГ. Военные формирования "Талибан" в Афганистане исчезли как утренний туман, а поток наркотиков через южные границы Содружества даже по официальным данным возрос почти в 1,5 раза и исчисляется десятками тысяч тонн. А наркотики – это финансы, это новые террористические акты и кровавые преступления.

У нас есть продуманная Межгосударственная программа по борьбе с терроризмом. Задача состоит в том, чтобы наполнить ее конкретными делами. И в этом процессе, на мой взгляд, самым слабым звеном остается нормативно-правовая деятельность. Причин этому немало.

Во-первых, усилия парламентов государств - участников СНГ по унификации национального законодательства, прежде всего таких отраслей как уголовная, уголовно-процессуальная и гражданская, явно недостаточны. И хотя внешне картина в сфере модельного законотворчества вполне благополучна, мы вынуждены отметить, что в современных условиях на территории Содружества отсутствует единое правовое поле при наличии единого криминального пространства.

В этой связи более предпочтительным, на мой, станет сосредоточение внимания на более интенсивной правотворческой деятельности в области разработки и принятия международных договоров. Они также выступают

средством унификации законодательства, имеют по сравнению с модельными законами более жесткий и обязательный характер и предполагают либо безусловное внесение своих положений в национальное законодательство, либо автоматически становятся частью правовой системы государства.

Во-вторых, нельзя обойти молчанием тот факт, что ряд важнейших международных документов по вопросам обороны и безопасности в рамках СНГ годами не ратифицируются парламентами и по этой причине они не вступают в силу. Сейчас мы практически на каждом заседании комиссии по согласованию с Исполнительным комитетом доводим до депутатов перечень этих документов, принимаем соответствующие решения. Но проблема остается.

И в-третьих, количество стран СНГ, заинтересованных в военном сотрудничестве, сократилось до шести: это – Россия, Армения, Беларусь, Казахстан, Таджикистан и Киргизия.

Несмотря на все перечисленные трудности, мы все же уверены в правильности своих действий и что совместными усилиями сможем решить важнейшие и актуальнейшие вопросы обороны и безопасности. В этой связи всем нам есть над чем работать, чтобы в конечном итоге новое тысячелетие оправдало чаяния народов Содружества на лучшее качество жизни.

Азаров Ю.Ф.

Статс-секретарь – заместитель
Председателя ГТК России,
генерал-полковник таможенной службы

РОЛЬ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПЕРЕВОЗОК

Уважаемый господин председатель! Уважаемые участники конференции!

Борьба с проявлениями терроризма, транснациональной преступностью, в том числе при осуществлении международных перевозок, по своей сути многогранна, и ее осуществление требует консолидированных усилий правоохранительных и транспортных структур всех стран при безусловной их поддержке международными организациями и мировой общественностью.

Анализ оперативной обстановки, сложившейся на границах Российской Федерации, показывает, что криминальные структуры, специализирующиеся на незаконных внешнеэкономических операциях и контрабанде, постоянно совершенствуют методы и способы противоправной деятельности и все чаще объединяют свои усилия в рамках сразу нескольких государств.

В связи с предстоящим вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию, а также учитывая ее географическое положение, ГТК России прогнозирует возрастание грузопотока, следующего через таможенную границу страны, и, как следствие, увеличение вероятности совершения попыток незаконной транспортировки оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств совершения террористических актов.

В ходе осуществления мер, направленных на вскрытие и пресечение нарушений таможенного законодательства, ГТК России накоплен определенный опыт проведения совместных мероприятий с таможенными и другими правоохранительными органами как государств-участников СНГ, так и стран дальнего зарубежья. Есть и результаты. В 2002 году процент недоставления товаров, ввезенных по процедуре МДП, снизился до 0,54 против 1,29 в 2001 году. В истекшем году нами изъято 396 единиц различного оружия, более 120 кг взрывчатых веществ, около 9 тонн наркотиков.

Вместе с тем, решение проблемы обеспечения безопасности при осуществлении международных перевозок осложняется рядом факторов.

Основная проблема заключается в открытости государственных границ России. Особую озабоченность вызывает обстановка, сложившаяся на российско-казахстанском участке границы, где между таможенными постами и пунктами пропуска, располагающимися на значительном расстоянии друг от друга, пограничный и таможенный контроль фактически отсутствуют, что создает предпосылки для активизации деятельности транснациональных преступных группировок, специализирующихся на совершении незаконных внешнеэкономических операций.

Решение этой задачи предполагает значительные финансовые затраты, связанные с осуществлением работ по делимитации и демаркации государственной границы Российской Федерации на всем ее протяжении на участках со

странами СНГ, последующим обустройством последней, а также оснащением таможенных постов и пунктов пропуска современной досмотровой техникой.

В рамках компетенции таможенных органов обеспечение безопасности контейнерных перевозок может быть достигнуто путем развертывания в наиболее крупных пунктах пропуска инспекционно-досмотровых комплексов (ИДК), дающих детальное изображение содержимого как контейнера, так и транспортного средства. Практика применения указанных комплексов в таможенных службах ряда государств Европы и Азии показывает их высокую эффективность в деле противодействия фактам контрабанды оружия, взрывчатых веществ, наркотиков и т.д. Для обеспечения эффективного решения данной проблемы необходимо оснастить 30 пунктов пропуска упомянутыми комплексами, на что потребуется свыше 300 млн. долларов США. Ограниченность средств федерального бюджета Российской Федерации не позволяет решить данную задачу без международной поддержки.

Важность этой меры для обеспечения безопасности международных перевозок, особенно в транспортном коридоре Восток – Запад и Север – Юг.

Вместе с тем, действующая технология таможенного контроля за делющимися и радиоактивными материалами (ДРМ) предусматривает постоянный радиационный контроль всех грузов и транспортных средств, следующих через таможенные посты и пункты пропуска. Таким образом, деятельность таможенных органов Российской Федерации по таможенному контролю ДРМ можно рассматривать и в качестве элемента противодействия терроризму и обеспечению безопасности на транспорте.

Переходя к проблемам, рассматриваемым в рамках Консультативной группы высокого уровня по вопросам обеспечения безопасности на транспорте, с учетом заявления «Сотрудничество «группы восьми» в области транспортной безопасности», принятого на саммите «восьмерки» в Кананаскисе 26 июня 2002 года, полагаю целесообразным отметить следующее. Одним из основных способов контрабанды оружия, наркотиков, других запрещенных к обороту предметов и материалов, является их перевозка в контейнерах морским, железнодорожным и автомобильным транспортом.

Исходя из этого, Комитет предпринял меры, обеспечивающие тщательный таможенный досмотр контейнеров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации.

Согласованного на международном уровне определения контейнеров высокой степени риска на сегодняшний день нет. Представляется, что при осуществлении контейнерных перевозок целесообразно учитывать следующие критерии степени риска:

- наличие в контейнере взрывчатых, радиоактивных, отравляющих и сильнодействующих веществ, оружия, боеприпасов, наркотиков, а также других предметов и материалов, представляющих повышенную опасность;
- наличие в контейнере предметов, представляющих значительную материальную, культурную или научную ценность;
- состояние оперативной обстановки, включая криминогенную ситуацию, сложившуюся в зонах перевозок.

Мы готовы принять участие в разработке нормативных актов, регламентирующих как определение критериев повышенного риска контейнеров, так и осуществление мер, обеспечивающих безопасность контейнерных и других перевозок.

зок. Первые шаги в этом направлении нами уже сделаны. Так, в настоящее время разрабатывается Программа модернизации таможенных органов Российской Федерации, предусматривающая, в том числе, разработку стандартов, регламентирующих новые процедуры таможенного оформления и контроля, с целью максимального снижения риска, повышения уровня сборов и ускорения оформления грузов. При этом предусматривается разработка стандартов (нормативных актов) по информационному обмену с органами исполнительной власти, зарубежными странами и представителями деловых кругов. На сегодняшний день уже существует практика передачи таможенной информации в электронном виде между ГТК России и таможенными службами ряда стран СНГ.

Кроме того, в рамках Соглашения между ГТК России и Европейским бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), налажен информационный обмен о товарах, перемещаемых между Российской Федерацией и странами - членами Европейского союза, осуществляемый в электронном виде.

Мы выражаем готовность принять участие в разработке общих стандартов электронной передачи информации, в частности, программных положений развития телекоммуникационной инфраструктуры от пунктов пропуска приграничных таможен до Главного научно-информационного вычислительного центра (ГНИВЦ) ГТК России, включая решение вопросов их финансирования. Мы готовы также участвовать в проработке вопросов взаимодействия с заинтересованными государствами о порядке организации каналов и линий связи для информационного взаимодействия.

Кроме того, задачи повышения эффективности таможенного контроля товаров, перевозимых большегрузными автомобилями и контейнерами, минимизации рисков, борьба с недостоверным декларированием и контрабандой оружия, боеприпасов, наркотических и взрывчатых веществ планируется решать в рамках проекта модернизации информационной системы таможенных органов, который будет финансироваться Международным банком реконструкции и развития. Исходя из реалий сегодняшнего дня представляется, что задача организации тесного многостороннего сотрудничества в сфере борьбы с международной преступностью является первоочередной. Необходимо продолжить разработку единой стратегии и тактики действий в борьбе с преступностью, а в практику раскрытия незаконных коммерческих операций шире вводить совместные оперативно-розыскные мероприятия, в том числе такие, как, например, контролируемая поставка, оперативное наблюдение и другие.

Представляется целесообразным упростить порядок взаимодействия правоохранительных органов при решении практических вопросов борьбы с преступностью, что должно способствовать получению упреждающей информации и позволит более оперативно решать возникающие при раскрытии и расследовании преступлений проблемы.

И последнее. Эффективность проводимых спецслужбами Российской Федерации и других государств, в первую очередь стран СНГ, оперативно-розыскных и других мероприятий, направленных на пресечение контрабанды и иных правонарушений, во многом обусловлена соответствием текущего законодательства сторон. В этой связи полагаем необходимым отметить, что межгосударственное сотрудничество в сфере борьбы с терроризмом, особенно в правоприменительной области, может быть полноценным лишь в случае унификации или, по крайней мере, сближения действующего законодательства государств-участников. В рамках СНГ представляется целесообразным провести правоведческое

исследование органов текущего законодательства стран-участниц и принять меры к унификации основных положений, в первую очередь, уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, гражданского процессуального и таможенного законодательств, а также нормативной базы, регламентирующей оперативно-розыскную деятельность. Что касается стран дальнего зарубежья, представляется обоснованным решение вопроса о целесообразности разработки соответствующего межправительственного соглашения. Примеры такого международного сотрудничества имеются. В частности, действует Соглашение между правительствами государств-участников Черноморского экономического сотрудничества «О сотрудничестве в борьбе с преступностью, особенно в ее организованных формах», предусматривающее взаимодействие правоохранительных структур 11 стран, включая государства дальнего зарубежья, в том числе, и в борьбе с терроризмом.

Все более важное значение приобретают интеграционные процессы, происходящие между таможенными службами разных государств, создание и функционирование таможенной правоохранительной сети (CEN) и узлов связи по правоохранительной работе (RILO).

Информация, поступающая по каналам Узла связи по правоохранительной работе государств-участников СНГ, являющегося органом сбора, анализа и обмена информацией правоохранительного характера между таможенными службами СНГ, уже сегодня позволяет существенно повысить качество и эффективность информационно-аналитического обеспечения деятельности оперативных подразделений таможенных органов.

Пользуясь случаем, хочу сообщить уважаемым коллегам, что таможенная служба России не остается в стороне от этих прогрессивных процессов. По инициативе Российской Федерации Совет руководителей таможенных служб стран СНГ принял решение о преобразовании Узла связи по правоохранительной работе таможенных служб государств-участников Содружества в Региональный узел связи по правоохранительной работе Всемирной таможенной организации по странам СНГ с местом нахождения в г. Москве (RILO-Москва). Мы надеемся, что вновь образованная структура будет эффективным и надежным партнером в деле борьбы с контрабандой, транснациональной преступностью и терроризмом.

В заключении хотелось бы выразить уверенность в том, что нынешняя конференция будет способствовать объединению усилий в совместной борьбе с преступностью, международным терроризмом.

Мошков Г.Ю.

Заместитель Министра транспорта
Российской Федерации

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА

Уважаемые участники конференции!

Террористические акты, произошедшие за последнее время в различных регионах мира, заставили мировую общественность искать новые подходы к проблеме предупреждения и защиты от акций террористического характера во всех сферах жизни и деятельности людей.

Особое внимание правительствами ведущих государств мира уделяется мерам по повышению безопасности на транспорте.

Так, в Кананаскисе руководители восьми государств, в т.ч. Российской Федерации, приняли совместный документ, в котором предусмотрены повышенные обязательства сторон по мерам противодействия терроризму.

В США разработан и введен в действие закон «Об авиационной и транспортной безопасности». На его реализацию правительством США уже затрачено свыше четырех миллиардов долларов.

Правительство Канады приняло решение о создании государственной корпорации по обеспечению безопасности на воздушном транспорте и выделило на мероприятия по повышению авиационной безопасности 2,2 млрд. долларов.

Европейские государства также следуют примеру Североамериканских партнеров.

В декабре 2002 г. состоялись 76-я сессия Комитета по безопасности мореплавания Международной морской организации и Дипломатическая конференция, на которых приняты Кодекс по охране судов и портовых сооружений и поправки к Конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74), касающиеся обеспечения морской безопасности, со сроками реализации к июлю 2004 года.

Основные требования Кодекса следующие:

• Разработать необходимые нормативные документы, связанные с реализацией положений Кодекса:

1. Постановление Правительства Российской Федерации о признанной организации в области морской безопасности, уполномоченной осуществлять контроль за выполнением морскими организациями требований Кодекса, сертифицировать морские организации на предмет их соответствия международным требованиям;

2. Положение о сертификации судов и портовых сооружений с утверждением его в Госстандарте России;

3. Положение о системе подготовки офицеров безопасности судов и портовых сооружений, программы их подготовки;

4. Утвержденные Правительством Российской Федерации требования к трехуровневой системе обеспечения безопасности;

• На базе морских администраций портов и морских портов совместно со специализированными организациями, с привлечением специалистов заинтересованных силовых структур и специалистов морских профессий на местах провести оценку уязвимости морских торговых портов и портовых сооружений. На основе проведенной

оценки уязвимости, которая должна иметь документальную основу, разработать планы обеспечения безопасности портов и портовых сооружений. Привести в соответствие разработанным планам систему обеспечения безопасности портов и портовых сооружений с оборудованием их необходимыми техническими средствами.

Аналогичную работу провести в отношении морских судов под российским флагом;

- Обеспечить обучение офицеров безопасности портов, портовых сооружений, судоходных компаний, судов с выдачей соответствующих свидетельств;
- Обеспечить проведение освидетельствования и сертификации портов, портовых сооружений, судов на предмет соответствия международным требованиям.

Порты, которые не будут соответствовать требованиям упомянутых документов, лишатся возможности участвовать в международных грузоперевозках. В свою очередь, суда, не соответствующие новым требованиям обеспечения безопасности, не будут допускаться в порты стран - участниц Конвенции СОЛАС-74. Таким образом, существует реальная вероятность перераспределения международных морских грузопотоков, которая основывается на своевременности реализации новых требований.

Ассамблея ИКАО разработала «Декларацию о ненадлежащем использовании гражданской авиации в качестве орудия уничтожения и других террористических актов против гражданской авиации». В Конвенцию о международной гражданской авиации внесены ряд существенных поправок и дополнений. В частности, в приложении № 17 «Безопасность» установлено, что «Первоочередной целью каждого Договаривающегося государства является безопасность пассажиров, экипажа, наземного персонала и публики в целом во всех случаях, связанных с защитой гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. Каждое Договаривающееся государство создает организацию и разрабатывает и вводит правила, практику и процедуры для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства с учетом аспектов безопасности, регулярности и эффективности полетов».

С 19 января 2003 г. в странах Евросоюза принят новый регламент № 2320/2002, устанавливающий общие правила Евросоюза в области авиационной безопасности. Регламент затрагивает вопросы проверок пассажиров, экипажа и сотрудников аэропорта, устанавливает требования по проверке багажа и осмотру самолета. В течение трех месяцев с момента вступления регламента в силу каждое государство-член ЕС должно одобрить национальную программу безопасности гражданской авиации с тем, чтобы обеспечить выполнение общих стандартов и мер контроля, зафиксированных в Регламенте. Во всех странах членах ЕС должны быть также определены органы, ответственные за координацию и надзор исполнения обозначенных Регламентом мер. Через 6 месяцев после вступления Регламента в силу Еврокомиссия начнет проводить инспекции на местах для контроля за выполнением требований Регламента. В статье 10 Регламента содержится поручение соответствующим органам ЕС совместно с ИКАО рассмотреть вопрос о разработке механизма оценки соответствия полетов из аэропортов третьих стран основным требованиям безопасности, зафиксированным в Регламенте.

Проведенный анализ сложившейся ситуации в Российской Федерации указывает на все более нарастающий разрыв между уровнем международных требований и существующим уровнем системы обеспечения безопасности транспортного комплекса. Это обстоятельство в ближайшее время может стать серьезным сдерживающим фактором развития России как участника международных

транспортных перевозок. Поэтому для России и каждого из ее регионов устойчивая работа транспортной инфраструктуры является одной из основных составляющих национальной безопасности.

Существующая в настоящее время в России система обеспечения транспортной безопасности требует дальнейшего принятия мер, с целью обеспечения предъявляемых повышенных требований международными правовыми актами (ИМО, ИКАО и др.). Необходимы качественные изменения по всем направлениям, иначе страна может понести также серьезные экономические и финансовые потери.

Минтранс России, проанализировав состояние работы с обеспечением транспортной безопасности, считает необходимым реформировать систему обеспечения транспортной безопасности.

К числу проблем, решение которых должно быть обеспечено в ходе и в результате предлагаемой реформы, в первую очередь относятся следующие:

1. Чрезмерное пересечение полномочий ряда федеральных органов исполнительной власти при исполнении функций государственного надзора и контроля в сфере транспортной безопасности;

2. Отсутствие национальной программы транспортной безопасности для защиты деятельности транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства;

3. Отсутствие назначенного правительством полномочного органа, ответственного за разработку, осуществление и обеспечение выполнения национальной программы транспортной безопасности, а также осуществляющего функции по распределению задач и координации деятельности министерств, ведомств и других государственных организаций, занимающихся различными аспектами национальной программы транспортной безопасности;

4. Отсутствие механизма ресурсного обеспечения международных обязательств государства по внедрению стандартов безопасной деятельности объектов транспортного комплекса, в первую очередь международных аэропортов и морских портов, авиаперевозчиков и морских перевозчиков;

5. Остаточный принцип финансирования программ безопасности транспортных предприятий, несущих основную нагрузку по ресурсному обеспечению системы превентивных мер безопасности, и, как следствие, несоответствие уровня защиты объектов транспортного комплекса возросшему уровню террористических угроз.

В целях устранения вышеупомянутых проблем предлагается осуществить реформу системы защиты деятельности транспортного комплекса Российской Федерации от актов незаконного вмешательства, прежде всего его международной части, определив в качестве приоритетов решение в 2003-2004 годах следующих задач:

1. В основу работы Министерства транспорта Российской Федерации по созданию системы безопасности транспортного комплекса страны необходимо положить разработку Концепции безопасности.

2. Разработка и включение в федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)» отдельного раздела «Безопасность транспортной системы России»;

3. Разработка законодательной базы:

- 3.1. Внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта «О транспортной безопасности», с целью унификации норм, регулирующих вопросы транспортной безопасности для различных видов

транспорта, приведения российского законодательства в сфере транспортной безопасности в соответствие международным обязательствам России, установления норм и методов государственного регулирования, организационного и ресурсного обеспечения транспортной безопасности;

3.2. Внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы уже разработанного сверх плана законотворческой деятельности Минтранса России законопроекта «О предотвращении актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации», а в дальнейшем подготовить аналогичные законопроекты по другим видам транспорта;

3.3. Создание на государственном уровне системы лицензирования организаций и предприятий на предмет их соответствия требованиям защиты от вышеуказанных угроз диверсионно-террористического характера. Для обеспечения ее работы сформировать механизмы, позволяющие осуществить категорирование объектов науки, промышленности, транспорта, энергетики и жизнеобеспечения по степени их потенциальной опасности и диверсионно-террористической уязвимости, а также проведению анализа уязвимости и оценке достаточности мероприятий по физической защите и охране предприятий и организаций от существующих и прогнозируемых диверсионных и террористических угроз внутреннего и внешнего характера.

3.4. Ратификация Конвенции о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения и поправок к Конвенции по охране человеческой жизни на море;

3.5. Разработка нормативных правовых документов по реализации новых положений Кодекса по охране судов и портовых сооружений и Конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74);

4. Создание единой системы управления транспортной безопасностью за счет реорганизации структурных подразделений Минтранса России.

Для реализации вышеуказанных задач предлагается создать межведомственную рабочую группу из представителей Минтранса России, МВД России, Минфина России, Минэкономразвития России, ФСБ России, Генпрокуратуры России, других заинтересованных министерств и ведомств.

Предложения по повышению транспортной безопасности Министром транспорта Российской Федерации С.О. Франком будут доложены Президенту Российской Федерации В.В. Путину в ближайшее время.

В заключение хочу отметить, что принятие предлагаемых Минтрансом России мер позволит поднять на новый качественный уровень систему обеспечения транспортной безопасности.

2. Проблемы международного сотрудничества при организации профилактики терроризма и обеспечение безопасности на транспорте

Лопатин В.Н.

Первый заместитель директора по научной работе
НИИ Генеральной Прокуратуры РФ,
заместитель руководителя консультативной группы
высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и
обеспечения безопасности на транспорте РФ,
доктор юридических наук

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА НА ТРАНСПОРТЕ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В целях усиления борьбы с терроризмом, повышения эффективности антитеррористической деятельности целесообразно выделить не только критических территорий, наиболее опасных с точки зрения угрозы террористических акций, но и наиболее критических объектов. К таковым, в первую очередь, относится транспорт. Хотя по оценкам экспертов от 40% до 70% террористических акций совершается через транспорт, посредством транспорта либо с его помощью, это не находило должного отражения ни в нормотворческой, ни в правоприменительной практике.

Транспорт, в силу своего транснационального характера, стал либо средой «хозяйственной» деятельности международных террористических и иных криминальных группировок, либо объектом бандитских нападений, средством осуществления террористических акций. По итогам анализа ситуации в России и СНГ на международной конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», проведенной в г. Москве по инициативе и под эгидой Генеральной прокуратуры РФ 5-6 февраля 2002 года, был выделен ряд причин, по которым транспорт можно отнести к наиболее критическим объектам: резкое возрастание доли перевозок транспортом опасных грузов, использование транснациональными преступными группировками контрабанды как источника финансирования терроризма, высокая степень изношенности и аварийности объектов транспортного комплекса.

В силу этих причин обеспечение безопасности и предотвращение преступности на транспорте становится одним из приоритетных направлений в деятельности государства и общества. С такой оценкой согласились КТС СНГ в Кишиневской Декларации по безопасности на транспорте и Совет Министров Европейской конференции Министров транспорта в своем итоговом документе и Бухарестской Декларации по борьбе с терроризмом на транспорте от 6 июня 2002 года, где выделены такие причины повышенного внимания террористов к транспорту, как: относительная доступность, возможность привлечения большого общественного интереса и внимания средств массовой информации, ассоциации с национальными символами

(для национальных авиакомпаний), возможность даже единичным актом/атакой воздействовать сразу на большое количество людей.

Сегодня можно констатировать, что проблема терроризма и безопасности на транспорте осознана и поднята на различных уровнях органов государственной власти и международных организаций, прежде всего в СНГ, многие рекомендации I международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», прошедшей 5-6 февраля 2002 г. в г. Москве, выполнены или находятся в стадии выполнения.

Главный упор в противодействии преступности, в том числе терроризму, должен делаться на ее предупреждение. В соответствии с Указом Президента РФ от 10 января 2002 года «О мерах по выполнению резолюции Совета безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 года» основными субъектами деятельности по предупреждению преступности наряду с правоохранительными органами должны стать иные государственные органы, а также негосударственные структуры, без которых эта работа будет малоэффективной и не даст ожидаемых результатов.

Предупреждение терроризма и контрабанды (прежде всего оружия и наркотиков), как одного из главных источников его финансирования, необходимо и возможно осуществлять на базе совместных действий всех государственных органов при поддержке институтов гражданского общества, науки и бизнеса, как на национальном уровне, так и на международном, в том числе в СНГ. В новых условиях нужны новые правила между властью, наукой и бизнесом, позволяющие установить партнерские отношения в решении общей задачи – противодействии терроризму.

Для организации такого взаимодействия государственных и негосударственных структур по выработке новых правил в организации противодействия терроризму на транспорте в России была создана 20 мая 2002 г. консультативная группа высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте РФ с участием полномочных представителей Генпрокуратуры РФ и НИИ Генеральной прокуратуры России, Комитета Государственной Думы РФ по энергетике, транспорту и связи, Минтранспорта РФ, МПС России, МИД РФ, Минэкономразвития РФ, МВД РФ, ГТК РФ, Торгово-промышленной палаты РФ, КТС СНГ, Международного Союза автотранспорта.

Среди первоочередных задач этой группы высокого уровня ("группы 12") можно выделить:

- анализ законодательства в области обеспечения безопасности и борьбы с терроризмом на транспорте и выработка рекомендаций по его приведению в соответствие с нормами международного права;
- подготовка и издание Белой книги "Терроризм и безопасность на транспорте в России" с последующим распространением этого издания на уровне СНГ и ЕС;
- поиск путей и выработка механизмов оптимального решения существующих проблем в обеспечении безопасности при развитии транспортных коммуникаций.

Эта инициатива России получила поддержку на заседании КТС СНГ в принятой с участием всех министров транспорта государств - участников СНГ 27 мая 2002 г. Кишиневской Декларации по безопасности на транспор-

те, распространенной в качестве официального документа на Европейской Конференции министров транспорта (ЕКМТ), на Всемирном Форуме автотранспорта (2 июня 2002 года), на совместном заседании комиссий МПА СНГ по политическим вопросам и по обороне и безопасности (в г. Астане 24 октября 2002 года), в Исполкоме СНГ в проекте решения Совета глав правительств стран СНГ, направленном на согласование национальным правительствам и одобренном Правительством РФ 18 ноября 2002 г. Сегодня такая группа создана в Молдавии, приняты решения о создании аналогичных структур в Украине и Казахстане. Возможно и целесообразно создание таких механизмов сотрудничества, как в других странах, так и на межгосударственном уровне, не дублируя работу соответствующих антитеррористических государственных структур, а дополняя их и взаимодействуя с ними.

Положительным примером этого может служить разработка по инициативе Консультативной группы России (КГ-12) перечня подозрительных операций в рамках процедуры МДП, при наличии которых национальные ассоциации автомобильных перевозчиков обязаны не только отказать в выдаче (отозвать) корнет-TIR, но проинформировать об этом соответствующие правоохранительные органы (по аналогии с организацией противодействия отмыванию преступных доходов). В ноябре 2002 года такой перечень был принят как нормативный акт на Генеральной Ассамблее МСАТ в Женеве, обязательный для исполнения всеми национальными ассоциациями международных автоперевозчиков в 64 странах мира - членах МСАТ.

В этом перечне выделены три группы подозрительных операций:

Во-первых, подозрительные операции со стороны владельцев кампаний:

1. Покупка (смена собственника) автотранспортной компании, имеющей допуск к использованию процедуры МДП.
2. Одномоментная замена значительной части руководящего органа (совета) автотранспортной компании, имеющей допуск к использованию процедуры МДП, новыми членами.
3. Распродажа собственного подвижного состава и взятие в аренду другого.
4. Распродажа производственных площадей автотранспортного предприятия.
5. Создание транспортных «дочек» с переводом в них наиболее нового подвижного состава типа «Евро-2» и получение на них разрешений ЕКМТ.

Во-вторых, подозрительные действия с грузами и организацией перевозок:

1. Замена прежнего водительского состава.
2. Одномоментное получение максимального количества книжек МДП в выдающей организации.
3. Резкое сокращение видов страхования перевозимых грузов.
4. Перепрофилирование деятельности на перевозку грузов с более высокими ставками таможенных пошлин (электроника, мебель, продукты питания и т.д.).

5. Резкое изменение перечня ранее перевозимых грузов на грузы с наиболее высокой ценой на внутреннем рынке (например, медикаменты и т.п.)

6. Изменение мест доставки грузов.

7. Стремление к получению разрешений (дозволений) в национальной ассоциации или у государственных органов стран, где отмечается высокая криминогенная обстановка в области организации и осуществления международных автомобильных перевозок.

8. Перевозка грузов с просроченными сроками хранения или употребления.

В-третьих, подозрительные операции в отношении третьих лиц:

1. Изменение получателей грузов.

2. Перевозка грузов по «двойным инвойсам».

3. Смена ранее использовавшихся экспедиторских фирм.

4. Переход на перевозку товаров, по которым возможна незначительная перекодировка перевозимых грузов.

5. Выбор места доставки грузов, где зафиксированы или имеются основания полагать наличие случаев сговора таможенных брокеров, таможенников, других контролирующих органов, сотрудников складов с получателями.

В настоящее время идет отработка процедуры совместных действий Минтранса России, ГТК России и транспортных организаций по предупреждению преступлений на автомобильном транспорте с учетом перечня таких подозрительных операций, но возможна и целесообразна отработка такого перечня для предупреждения преступлений и на других видах транспорта. Данный опыт и положительная апробация этих инициатив России в СНГ позволяет полагать возможным дальнейшее их продвижение при организации международного сотрудничества в борьбе с терроризмом.

Серьезной проблемой в организации эффективной предупредительной работы по противодействию терроризму на транспорте остается противоречивое, коллизионное законодательство многих стран в этой сфере, которое требует дальнейшей унификации и гармонизации. Частным, но, к сожалению, типичным случаем правовых коллизий в этой сфере может служить следующий пример.

Проводимые органами прокуратуры Казахстана проверки на приграничных с Российской Федерацией станциях выявили ряд коллизий отдельных законодательных актов Республики Казахстан требованиям международных Соглашений, подписанных с Россией. Так, в состав Петропавловского отделения Южно-Уральской железной дороги Российской Федерации, зарегистрированного в Республике Казахстан, как юридическое лицо с иностранным участием, в качестве структурного подразделения входит отряд ведомственной охраны (ВОХР). В соответствии с Положением «Об отряде ведомственной охраны», утвержденным 30.11.01 г. года начальником Петропавловского отделения дороги, основной задачей отряда является защита охраняемых объектов от противоправных посягательств, охрана груза в пути следования, охрана искусственных сооружений и дру-

гих объектов железнодорожного транспорта. Для выполнения своей профессиональной деятельности по охране объектов транспорта работники охраны снаряжаются огнестрельным нарезным оружием, которое они имеют право применять лишь после получения лицензии и в рамках установленного Правительством Республики Казахстан перечня охранных формирований. МВД Республики Казахстан отказывает в выдаче такой лицензии со ссылкой на внесенные 22.02.02 года в Закон РК «Об охранной деятельности» изменения, устанавливающие запрет осуществления иностранными юридическими лицами и юридическими лицами с иностранным участием всех видов охранной деятельности на территории Республики Казахстан. В результате в настоящее время по предписанию органов прокуратуры РК огнестрельное оружие у стрелков ВОХР Петропавловского отделения дороги изъято и опечатано сотрудниками ЛОВД на ст. Петропавловск. Выдается оружие только для охраны особо важного объекта – железнодорожного моста. Охрана других объектов осуществляется без оружия, что отрицательно сказывается на обеспечении сохранности имущества железной дороги, перевозимых железнодорожным транспортом грузов. В то же время, нахождение сотрудников военизированной охраны железных дорог при сопровождении ими грузов на территории других государств разрешено ст. 9 межгосударственного Соглашения, заключенного между Правительствами Республики Казахстан и Российской Федерации «Об особенностях правового регулирования деятельности предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта», утвержденного, соответственно, постановлением Правительства Республики Казахстан № 1114 от 15.07.97 г. и ратифицированного Федеральным законом Российской Федерации № 1426 от 15.04.99 года.

Еще одной серьезной проблемой в предупреждении терроризма остается наряду с повышением эффективности уголовной политики использование возможностей других отраслей права, выявление и пресечение источников финансирования террористических акций в соответствии с Резолюцией Совета безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 года и Указом Президента РФ от 10 января 2002 года о мерах по ее выполнению. За шесть лет действия нового УК РФ по 8 статьям зарегистрировано 33,3 тыс. преступлений террористической направленности, из них 70% приходится на заведомо ложные сообщения об актах терроризма, а 25% – на похищения людей. В то же время, по ст. 207 УК РФ выявляются лица, виновные в телефонном терроризме, лишь в каждом десятом случае, а осуждаются только в каждом двадцатом случае от числа зарегистрированных преступлений.

Таблица 1. Уголовно-правовые меры борьбы с терроризмом

| Статья УК РФ | Под- след- ствен- ность УПК РФ Ст 126 | Под- след- ствен- ность УПК РФ ст 151 | 1997 зп - вп-сс | 1998 зп - вп - сс | 1999 зп - вп-сс | 2000 зп - вп-сс | 2001 зп - вп-сс | 2002 зп - вп -сс | Всего |
|--------------|---|--|-----------------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-------|
| | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|---|------------|-------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|
| Статья 126. Помещение человека | Пр. | Пр. | 1140 - 722 - 500 | 1415 - 938 - 610 | 1554 - 1169 - 764 | 1291 - 950 - 705 | 1417 - 1010 - 947 | 1535- 686 | 8352- 5525- 3526 |
| Статья 206. Терроризм | ФСБ | Пр. ФСБ овд | 32- 10-0 | 21-7- 1 | 20-0 -13 | 135- 24 - 4 | 327- 40- 32 | 360-65 | 895- 146- 50 |
| Статья 206. Захват заложника | ФСБ овд | овд Сл | 114- 112- 141 | 69- 57- 119 | 64- 39- 92 | 49- 29- 36 | 32- 31- 71 | 39-23 | 367- 291- 459 |
| Статья 207. Заведомо ложное сообщение об акте терроризма | ФСБ овд | Д | 1386 -288- 248 | 2002 -332- 158 | 3462 -517- 214 | 4035 -608- 277 | 5323 -581- 316 | 6762- 625 | 22970- 2951- 1213 |
| Статья 208. Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем | ФСБ овд | Пр. ФСБ Сл | 9-9- 27 | 2-5- 21 | 9-6- 17 | 340- 189- 106 | 165- 109- 129 | 135- 164 | 660- 482- 300 |
| Статья 211. Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава | Пр. ФСБ | Пр. ФСБ | 20- 38- 71 | 18- 21- 26 | 10-7- 5 | 12- 18- 18 | 14- 13-8 | 10-11 | 84-108- 128 |
| Статья 277. Посягательство на жизнь государственного или общественно-деятеля | ФСБ | ФСБ | 3-0-0 | 3-1-0 | 2-0-0 | 4-10- 8 | 2-3-6 | 5-0 | 19-14- 14 |
| Статья 360. Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой | Пр. | Пр. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Итого | | | 2704- 1229- 987 | 3530- 1361- 935 | 5121- 1738- 1105 | 5866- 1828- 1154 | 7280- 1784- 1509 | 8846- 1574 (18%) | 33347- 9514- 5690 |

Сокращения в таблице: зп - зарегистрировано преступлений, вл.- выявлено лиц, ос - осуждено по основной статье и дополнительной квалификации; пр- следователи прокуратуры, овд - следователи органов внутренних дел, ФСБ- следователи ФСБ, сл. - следователь органа, выявившего эти преступления, д- дознаватели, за 2002 г. данных об осужд. лицах на 1.03.03г. нет.

Сегодня известно, что финансирование терроризма связано в большей степени с загрязнением «чистых» денег, а не отмыванием «грязных»- легализация финансирования деятельности террористических сетей через государственные учреждения, организации, а также банки.¹ Одним из основных источников финансирования организованной преступности, в том числе и терроризма, являются средства, полученные в результате преступлений в кредитно- банковской сфере. Добившись положительных изменений в обеспечении законности в кредитно-банковской сфере, можно существенным образом влиять на эффективность противодействия организованной преступности и терроризму, в частности, через выявление и пресечение источников его финансирования. Это возможно, прежде всего, в рамках усиления борьбы

¹ Юно М. Борьба с терроризмом и соблюдение прав человека. Доклад Комиссии ПА СЕ по юридическим вопросам и правам человека. Док. ПА СЕ 9331 от 22 января 2002 г.

с контрабандой, противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и повышения эффективности банковского надзора.

Первые коммерческие банки России возникли в 1988 году с регистрацией 41 коммерческого банка, предназначенных в основном тогда для обслуживания кооперативов и частных предприятий. С июня 1992 года после введения ограниченной конвертируемости рубля и формирования валютного рынка начался период бурного развития банковской системы по его освоению, где игра на валютной бирже и межбанковские кредиты, а с августа 1995 года – ГКО и казначейские обязательства стали главными объектами интересов кредитных организаций в России вместо традиционной банковской деятельности и кредитования реального сектора экономики.

Таблица 2. Число кредитных организаций / их филиалов в России

| | 10193 | 10194 | 10195 | 10196 | 10197 | 10302 |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Число кредитных организаций/филиалов | 1,7-3,1 | 20-45 | 252-549 | 258-579 | 26-5,13 | 1,32-345 |

Вместе с увеличением числа субъектов обеспечения законности при децентрализации кредитной системы, отсутствию четкого правового регулирования и жесткого государственного контроля в кредитно-банковской сфере в этот период произошел и резкий рост правонарушений.

В СССР и в России до 1995 года преступления в кредитно - банковской сфере в уголовном праве относились к государственным преступлениям (нарушения правил о валютных операциях, изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг); а также могли быть отнесены к преступлениям против социалистической собственности (хищения, совершенные путем присвоения, растраты и злоупотребления служебным положением, мошенничество и др.); к хозяйственным преступлениям (спекуляция, приписки, частнопредпринимательская деятельность, коммерческое посредничество) и к должностным преступлениям (взяточничество, злоупотребления властью или служебным положением, подлог и др.). К 1995 году в уголовном законодательстве было декриминализовано нарушение правил о валютных операциях (ст.88 УК РСФСР); введены в УК новые составы (незаконные сделки с валютными ценностями и сокрытие средств в иностранной валюте); исключена глава о посягательствах на социалистическую собственность и декриминализованы многие хозяйственные деяния (спекуляция, частнопредпринимательская деятельность, коммерческое посредничество, приписки и др.). В то же время при декриминализации многих деяний в эти годы происходит значительный рост преступлений в этой сфере.

Если в 1991 году в финансово-кредитных учреждениях было выявлено всего 310 преступлений, через два года – 5234, то в последующем в кредитно-финансовых учреждениях имели место десятки тысяч злоупотреблений, связанных с получением и присвоением кредитов, обманом вкладчиков, хищением и коммерческим подкупом, умышленным

банкротством, уклонением от налоговых платежей, правонарушениями при выпуске и обращении ценных бумаг. Из дел было видно, что некоторые кредитные учреждения специально создавались для аккумуляции средств клиентов и их хищения.² В ходе расследования уголовных дел выявлялся ущерб, исчисляемый триллионами рублей. По данным МВД России только за 1993-1994 годы были предприняты попытки хищений по подложным документам на сумму около 4 трлн. рублей. Не менее 1/3 из 11,5 млрд. дол. США, проданных за эти годы на Московской межбанковской валютной бирже, было приобретено коммерческими банками, по экспертной оценке, на средства, предварительно похищенные по фальшивым документам. В целом, незаконно полученная денежная наличность была сопоставима тогда с дефицитом бюджета страны.³

В то же время, за нарушения банковского законодательства были лишены банковской лицензии лишь немногие: в 1991 г. – 1 банк, 1992 г. – 0, 1993 г. – 19, 1994 г. – 65, 1995 г. – 225, 1996 г. – 291 банк.⁴ По сути, слабый банковский надзор, прежде всего, со стороны Центробанка России, в том числе за имущественным положением банков при выдаче лицензий и исполнении законодательства об обеспечении кредита залогом имущества стал главной причиной негативных последствий от незаконной деятельности коммерческих банков в 1993-1995 годах и одной из основных причин кризиса кредитно-банковской сферы в 1997-1998 годах, что привело к банкротству многие кредитные организации и нанесло ущерб миллионам людей в России и экономике страны в целом.

Среди основных проблем российской банковской системы в период и после ее кризиса, называемых Правительством РФ и Центральным банком РФ,⁵ можно выделить некоторые, имеющие наибольшее значение для характеристики состояния законности в этой сфере:

проблемы правотворчества:

недостатки действующего законодательства, неурегулированность многих юридических аспектов деятельности банков, осуществления банковского надзора, отсутствие системы страхования вкладов граждан, организации процедур санирования, реструктуризации и банкротства банков;

проблемы правоприменения:

значительный объем невозвращенных кредитов, в результате чего существенная часть банковских активов оказалась обесцененной и иммобилизованной;

² М.А.Сильнов. Некоторые проблемы рассмотрения в порядке ст. 109 УПК материалов о преступлениях, совершенных в банковской сфере.

³ Состояние законности в Российской Федерации (1993-1995). Аналитический доклад. НИИ Генеральной прокуратуры РФ. М., 1995, с.68-69.

⁴ См. об этом: Россия. Энциклопедический справочник./ Под ред. А.П. Горкина, А.Д. Зайцева, В.М. Карева и др.- М., 1998, с.228-230.

⁵ См.: Программный документ Правительства РФ и Банка России "О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране"; Решение Банка России от 17 ноября 1998 г. "О мерах по реструктуризации банковской системы Российской Федерации".

высокая зависимость банков от их крупных акционеров, являющихся одновременно клиентами банков и участниками их финансово-промышленных групп;

чрезмерная концентрация усилий на развитии тех направлений банковской деятельности, которые приносили немедленный, в основном "спекулятивный" доход;

недостаточная жесткость надзорных требований;

проблемы правосознания:

низкий профессиональный уровень руководящего звена ряда банков, а в отдельных случаях личная заинтересованность банковских менеджеров в проведении операций, нарушающих экономические интересы клиентов и акционеров;

масштабное использование высшими руководителями некоторых крупных банков находящихся в их распоряжении ресурсов для решения целей, выходящих за пределы собственно банковского дела;

пренебрежение к вопросам освоения перспективных банковских технологий.

Сегодня в России по состоянию на 1.03.02 г., по данным Банка России, зарегистрировано 1324 кредитных организаций и 3454 их филиалов, в том числе 1117 филиалов, головная контора которых находится в данном регионе, и 2337, головная контора которых находится в другом регионе. В Центральном ФО зарегистрировано 719 кредитных организаций и 770 филиалов (в т.ч. в Москве – 624/153), в Северо-Западном ФО – 91/399 (в т.ч. в Санкт-Петербурге – 42/112), в Приволжском ФО – 157/720 (в т.ч. в Татарстане – 25/98, в Нижегородской области – 21/85, в Самарской области – 23/79), в Южном ФО – 144/490 (в т.ч. в Дагестане – 40/78, в Краснодарском крае – 28/108, в Ростовской области – 26/104), в Уральском ФО – 81/428 (в т.ч. в Свердловской области – 30/141, в Тюменской области – 32/159), в Сибирском ФО – 86/432, в Дальневосточном ФО – 46/215.

В то же время при сокращении вдвое числа кредитных организаций в России за шесть лет число ежегодно регистрируемых преступлений в кредитно-банковской сфере (только по девяти статьям УК РФ, в диспозиции которых говорится о принадлежности к этой сфере) за этот же период выросло в три раза (см. таблицу 3).

Таблица 3. Преступность в кредитно-банковской сфере

| Статьи УКРФ | Подследственность УК РФ РСФСР (ст126) | Подследственность УК РФ (ст151) | 1997 зар.вы-явл.оуж | 1998 зар.вы-явл.оуж | 1999 зар.вы-явл.оуж | 2000 зар.выявл.оуж | 2001 зар.вы-явл.оуж | 2002 зар.вы-явл. |
|-------------|---------------------------------------|---------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|------------------|
| 172 | свднп | свдсл | 33-16-16 | 79427 | 5232-13 | 793423 | 812626 | 3418 |
| 173 | свднп | свдсл | 60-3-11 | 8636 | 11726-10 | 17435-12 | 1763222 | 23261 |
| 174 | свднп | свдсл | 241-26-1 | 100386-21 | 96510521 | 1784146-28 | 1439176-73 | 112989 |
| 1741 | | | | | | | | 802 |

| | | | | | | | | |
|-------|---------------|----------|----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-----------------|------------|
| 176 | овд.нп. | овд.сл. | 61-86 | 11848-15 | 14269-21 | 171-79-19 | 204-109-32 | 362-139 |
| 183 | овд. | овд.сл. | 102-3 | 176-2 | 120-3 | 53-14-3 | 84-16-7 | 130-16 |
| 186 | овд. | овд. | 7911-850-525 | 10644-1638-984 | 9311-1894-1321 | 14289-1843-1547 | 15755-1369-1379 | 23581-1306 |
| 187 | овд. | овд.сл. | 130-14-17 | 153-29-25 | 309-44-32 | 819-55-44 | 1508-104-84 | 1076-67 |
| 193 | ФСБ, овод.нп. | овд.сл. | 28-6-0 | 68-4-1 | 171-13-3 | 232-65-1 | 224-40-4 | 175-21 |
| 312 | проп. необяз. | доз.юст. | 273-187-70 | 293-199-85 | 431-326-133 | 489-388-54 | 489-358-131 | 447-354 |
| Всего | | | 8747 - 1112649 | 12461-2055-1146 | 11510 - 2509-1557 | 18090 - 2659-1731 | 19960-2230-1758 | 27246-2073 |

Сокращения в таблице: зар. - зарегистрировано преступлений, выявл.л. - выявлено лиц, осуж. - осуждено по основной статье и дополнительной квалификации; овод. - следователи органов внутренних дел, нп- следователи органов налоговой полиции, ФСБ - следователи ФСБ, сл. - следователь органа, выявившего эти преступления, доз. юст. - дознаватели органов службы судебных приставов Минюста РФ, пр. сл. необяз. - предварительное следствие необязательно

Если же учитывать наряду с этими девятью категориями преступлений (ст.172 – незаконная банковская деятельность, 173 – лжепредпринимательство, 174 – легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем, 176 – незаконное получение кредита, 183 – незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну, 186 – изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг, 187 – изготовление или сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт и иных платежных документов, 193 – невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте, 312 – незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации) и другие преступления, совершаемые в экономической сфере и предусмотренные статьями УК РФ (159, 160, 165, 171, 177, 185, 191, 192, 195, 196, 197, 201, 204), значительная часть которых затрагивает кредитно- банковскую сферу, то ситуация будет еще более тревожной.

Правоохранительными органами в 1998-1999 годах ежегодно выявлялось более 10 тыс. преступлений только в сфере банковской деятельности, из которых 1/3 – хищения. В этот период суммарная задолженность по банковским кредитам составляла свыше 49 млрд. рублей, а в проблемных банках «застряло» 35 млрд. рублей налоговых платежей. Принятые тогда меры, по оценке НИИ Генеральной прокуратуры РФ, не оказали заметного влияния на укрепление законности в этой сфере. Для изменения ситуации в кредитно-банковской сфере к лучшему предлагалось в очередной раз: ужесточить законодательство, провести повсеместную тщательную проверку всех коммерческих кредитных организаций на предмет их легитимности и коммерческой состоятельности, полностью исключить операции с

бюджетными средствами в коммерческих банках, повысить координирующую и контролирующую роль Центробанка России.⁶

При оценке состояния законности в кредитно-банковской сфере в 2000-2002 годах можно сделать вывод, что все прежние негативные тенденции здесь сохранились. Число регистрируемых преступлений за два года выросло на 40% по сравнению с 1998-99 годами, но при этом, традиционно 93-94% от общего числа регистрируемых преступлений (см. таблицу 2) приходится на преступления, предусмотренные всего тремя статьями УК РФ (ст.174, 186,187).

По-видимому, следует признать неэффективной проводимую уголовную политику по борьбе с преступностью в кредитно-банковской сфере.

Если сравнить нормы УК РФ и нормы УК РСФСР, то применительно к рассматриваемой ситуации можно увидеть следующее (см. таблицу 4):

только в 4 случаях из 9 прежде до 1997 года имелись аналогичные статьи в УК (ст.186, 187, 193, 312 УК РФ), в других случаях привлечение к уголовной ответственности возможно было по смежным составам;

только в трех случаях произошло ужесточение санкций (ст.172,174, 312 УК РФ), в пяти (ст.173, 176, 183, 187, 193) – произошло радикальное снижение уголовных санкций, и в одном случае (ст.186 УК РФ) – санкции снижены незначительно в отношении организованных групп и существенно снижены – в отношении других лиц.

Таблица 4. Сопоставимость норм УК РФ и УК РСФСР за преступления в кредитно-банковской сфере

| Ст. УК РФ (макс. санкция) | 172 | 173 | 174 | 176 | 183 (3лс) | 186 | 187 | 193 | 312 |
|---------------------------------|---------------------|--|------------|-----------------------|--------------|------|----------------------------------|-------|-----|
| | 7лс | 4лс | 10лс | 5лс | 10лс | 15лс | 7лс | 3лс | 3лс |
| Ст. УК РСФСР (макс. санкция) | нет 1624 1625 | нет 147,1483, 162,1622, 1624,1625 10лс | нет 208 | нет 148.1 148.3 | 76.1 | 87 | нет 87,87.1 147,159 196 | 162.8 | 185 |
| | 5лс | | 7лс | 12лс | 8лс | 15лс | 10лс | 8лс | 1лс |

Сокращения в таблице: макс. санкция – максимальная санкция, предусмотренная статьей УК РФ или УК РСФСР, 5 лс- 5 лет лишения свободы, 10 лс- 10 лет лишения свободы с конфискацией имущества.

Следует признать, что либерализация уголовных санкций при отсутствии должного правового регулирования, надлежащего банковского контроля и приемлемого уровня правосознания не способствовало укреплению законности в кредитно-банковской сфере. Необходимо усиление санкций за преступления, предусмотренные статьями 186, 187, 193 УК РФ, как это было сделано в случае со статьей 183 УК РФ: в 2001 году законодатель повысил максимальную санкцию за незаконные получение и разгла-

⁶Состояние законности в Российской Федерации (1998-1999). Аналитический доклад. НИИ Генеральной прокуратуры РФ. М., 2000, с.14-15.

шение банковской тайны с 3 до 10 лет лишения свободы. При этом нужны существенные коррективы в диспозиции ряда статей УК РФ, которые практически «не работают» из-за их неудачной формулировки законодателем (например, ст.193 УК РФ).

Однако, по-видимому, нельзя сводить предлагаемые меры лишь к очередному ужесточению уголовного законодательства. В 2000-2001 годах наметилась негативная тенденция снижения и без того невысокого показателя выявления лиц, причастных к таким преступлениям (в два раза по сравнению с 1999 годом, см. таблицу 5), что требует серьезной проверки и анализа эффективности работы как криминальной милиции и налоговой полиции, так и следственного аппарата МВД России. Это необходимо еще и потому, что с вступлением в силу нового УПК РФ расследование этих преступлений в соответствии со статьей 151 УПК РФ по-прежнему остается за милицией.

Таблица 5. **Эффективность уголовной политики в кредитно-банковской сфере**

| по 9 статьям УК РФ (таб. 2) | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Выявлено лиц к числу зарегистрированных преступлений (в %) | 12,7 | 16,5 | 21,8 | 14,7 | 11,1 | 7,7 |
| Осуждено к числу выявленных лиц (в %) | 58 | 55,8 | 62 | 65 | 79 | |

Вместе с тем, главным направлением обеспечения законности, в том числе в кредитно-банковской сфере, было и остается не уголовные репрессии, а предупреждение преступности. Существенные возможности для этого открывает использование административно-правовых и гражданско-правовых методов правового регулирования. Так, если в действующем Кодексе об административных правонарушениях (КоАП) РСФСР предусмотрено наступление административной ответственности за нарушения в кредитно-банковской сфере лишь в трех случаях (ст.40.17, 40.21, 153), то в новом КоАП РФ, вступившем в силу с 1 июля 2002 года, такая ответственность предусмотрена уже в 18 случаях (ст.13.14. – разглашение информации с ограниченным доступом, 14.11. – незаконное получение кредита, 14.13.-неправомерные действия при банкротстве, 14.25. – нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц органами, осуществляющими государственную регистрацию юридических лиц, 15.2. – невыполнение обязанностей по контролю за соблюдением правил ведения кассовых операций, 15.4. – нарушение срока представления сведений об открытии и о закрытии счета в банке или иной кредитной организации, 15.7. – нарушение порядка открытия счета налогоплательщику, 15.8. – нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора (взноса), 15.9. – неисполнение банком решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента, 15.10. – неисполнение банком поручения государственного внебюджетного фонда, 15.11. – грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности, 15.19. – нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия ин-

формации на рынке ценных бумаг, 15.21. – использование служебной информации на рынке ценных бумаг, 15.23. – уклонение от передачи регистратору ведения реестра владельцев ценных бумаг, 15.25. – нарушение валютного законодательства, 15.26. – нарушение законодательства о банках и банковской деятельности, 16.17. – неисполнение требований таможенного режима экспорта, 19.14. – нарушение правил извлечения, производства, использования, обращения, получения, учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней или изделий, их содержащих).

Сопоставление норм КоАП РФ и УК РФ (см. таблицу 6) позволяет сделать вывод, что для предупреждения большинства преступлений в кредитно-банковской сфере, в том числе связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем, появились возможности использования административно-правовых санкций в отношении так называемой «предпреступности». В то же время, для применения подобной профилактики преступлений, предусмотренных ст.187 и 312 УК РФ, необходимо внесение соответствующих поправок в законодательство.

Таблица 6. Сопоставимость норм КоАП РФ и УК РФ

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------|----------|----------|-------------------------------|--------------------|---|--------------------|-------------------|---------|-------------------|--------------------|----------------------------------|----------|----------|----------|-------------|
| Стр КоА ПРФ | 13. 4 | 14 11 | 14 13 | 14 25 | 15. 2 | 15 4 | 15. 7 | 15 8 | 15. 9 | 15 11 | 15 19 15 21 15 23 | 15 25 | 15 26 | 16 17 | 19. 14 |
| Стр УК РФ | 183 | 17 6 | 19 5 19 6 19 7 | 17 1 17 3 | 174, 174. 1 171 160 165 201 | 16 5 17 1 | 174, 174. 1 | 16 5 | 174, 174. 1 | 16 0 16 5 | 18 5 18 6 | 19 3 | 17 2 | 19 3 | 191, 192 |

Остается актуальным и вопрос повышения эффективности банковского надзора. Так, например, известно, что на территории Республики Дагестан на 1 марта 2002 года зарегистрировано 40 кредитных организаций и 78 филиалов, что значительно больше числа кредитных организаций в любом из соседних регионов, а также больше, чем в Республике Татарстан, в Нижегородской или Самарской области, чей экономический потенциал многократно превышает экономические возможности Дагестана. Возникает резонный вопрос: чем занимаются 40 кредитных организаций в высокودотационной северокавказской республике, где видимых изменений к лучшему нет ни в экономике региона, ни в жизни большинства людей? Почему политика Центробанка России по оздоровлению кредитной системы в данном случае носит такой избирательный характер?

Необходимость противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, соответствует основаниям, предусмотрен-

ным в части 3 статьи 55 Конституции РФ, для ограничения прав и свобод, в том числе права на банковскую и коммерческую тайну, и в этих целях был принят федеральный закон № 115-ФЗ от 7 августа 2001 года «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

Выводы:

1. Предупреждение терроризма и контрабанды (прежде всего оружия и наркотиков), как одного из главных источников его финансирования, необходимо и возможно осуществлять на базе совместных действий всех государственных органов при поддержке институтов гражданского общества, науки и бизнеса, как на национальном уровне, так и на международном, в том числе в СНГ. Возможно и целесообразно создание механизмов сотрудничества подобно консультативной группе высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте РФ, как в других странах, так и на межгосударственном уровне, не дублируя работу соответствующих антитеррористических государственных структур, а дополняя их и взаимодействуя с ними.

2. Серьезной проблемой в организации эффективной предупредительной работы по противодействию терроризму на транспорте остается протирочное, коллизийное законодательство многих стран в этой сфере, которое требует дальнейшей унификации и гармонизации.

3. Финансирование организованной преступности тесно связано с законностью в кредитно-банковской сфере и обусловлено ее состоянием.

4. Кредитная система России, как и кредитные системы других государств на постсоветском пространстве, приближается по своей структуре к кредитным системам западных стран, где число субъектов обеспечения законности значительно шире и накоплен достаточный опыт их участия в противодействии организованной преступности, возможный для применения в государствах-участниках СНГ.

5. Состояние законности в кредитно-банковской сфере России постоянно ухудшается независимо от изменения законодательства и количественных параметров кредитной системы страны.

6. Причины этого кроются как в слабой правоприменительной практике, так и в недостатках законодательства, что требует его совершенствования.

7. В противодействии организованной преступности, в т.ч. терроризму существенно возрастает роль кредитных учреждений. Если в работу по предупреждению терроризма наряду с органами государственной власти включатся все кредитные организации во главе с Банком России как федеральным конституционным органом государственной власти с особым статусом, их объединения (например, Ассоциация российских банков (АРБ), некоммерческое партнерство «Московский банковский союз» (МБС), негосударственная некоммерческая организация «Ассоциация коммерческих банков Санкт-Петербурга» (АКБ), в уставах которых записана обязанность следовать принципу законности) – как основные субъекты обеспечения законности в кредитно-банковской сфере, клиенты и корреспонденты кредитных организаций, а также органы и организации, их должностные лица, чья деятельность связана с кредитно-банковской сферой в силу исполнения

ими служебных или профессиональных обязанностей, то можно рассчитывать на еще один шаг вперед в достижении намеченной цели – обеспечение безопасности и противодействие терроризму.

Райнер Меллвиг (Швейцария)
Заместитель Директора
правоохранительного департамента
Всемирной таможенной организации

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ ВСЕМИРНОЙ ТАМОЖЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ТЕРРОРИЗМУ И ЕЕ ПРИОРИТЕТЫ⁷

Уважаемые дамы и господа!

Я представляю Всемирную таможенную организацию (ВТО), которая является неправительственной международной организацией, объединяющей 161 таможенный орган стран мира. Мы распространяем информацию и передовой опыт в области таможенного дела. Цель организации заключается в оказании помощи ее членам, способствующей повышению эффективности их повседневной работы.

Я хотел бы передать участникам конференции самые лучшие пожелания от Мишеля Дане – Генерального секретаря ВТО, который сожалеет, что из-за других ранее назначенных мероприятий не смог присутствовать на этой конференции.

Сразу же после террористических атак 11 сентября 2001 года секретариат ВТО связался со всеми членами нашей организации и представил им краткие рекомендации по проведению таможенного контроля в новых условиях: на суше, море, авиатранспорте и пограничных переходах. Члены ВТО откликнулись на это проведение ряда мероприятий по совершенствованию контроля, что впоследствии позволило свести воедино информацию о положительном опыте решения таможенных задач в новых условиях. Продолжившие эту работу обсуждения и совещания по проблемам предупреждения терроризма как на международном, так и на региональном уровне позволили выработать в июне 2002 г. Резолюцию Совета по таможенному сотрудничеству «О безопасности и поддержке международной торговли». Эта резолюция предусматривает новые «отправные точки» для правительств различных стран мира и их таможенных органов. Поскольку каждая из стран в настоящее время столкнулась с проблемой защиты своей национальной территории от акций терроризма и организованной преступности, и при этом должна прилагать все усилия для содействия легитимной торговли. Целями этой резолюции является обеспечение большей предсказуемости и безопасности международной торговли.

Работа в этом направлении определена в Резолюции ВТО как основная Специальная Международная комиссия по вопросам безопасности, созданная таможенными организациями, межгосударственными союзами и международными бизнес-ассоциациями, контролирует вопросы реализации резолюции на практике. Инициатива проведения этой работы поддержана странами Восьмерки, Международной морской организацией, Международным агентством по атомной энергии, Международной торговой палатой, Интерполом, Всемирным советом по мореплаванию, Международной палатой торгового судоходства, а также многими другими международными

⁷ Перевод выполнен компанией «Автополис».

ми организациями. По общему мнению она способствует охране территории каждой страны - участницы ВТО от террористических акций и создает новые международные рамки (базу) для безопасного осуществления международной торговли. Такой комплексный подход позволяет национальным экономикам развиваться в условиях уверенности в своей безопасности. Неотъемлемой частью этого позитивного процесса должно стать признание правительствами разных стран таможенных органов в качестве одной из основных государственных структур, обеспечивающих предупреждение террористических акций, т.к. работники этих органов обладают специальными профессиональными знаниями и опытом необходимыми, чтобы справиться с рисками, связанными с международными перевозками грузов и пассажиров.

Я хотел бы проинформировать участников конференции о некоторых основных направлениях работы нашей организации.

I. Совершенствование законодательной базы.

Требуется новое законодательство по целому ряду направлений деятельности в области предупреждения терроризма и борьбы с ним на международном и национальном уровнях, что собственно и является предметом внимания правительств 161 страны мира – членов ВТО. Имеется в виду как специальное законодательство по борьбе с терроризмом, организованной преступностью и отмыванием «грязных» денег, так и законодательство, устанавливающее требования к представлению предварительной информации о грузах и пассажирах и т.д.

ВТО в интересах государств - участников играет важную роль при разработке международных конвенций, модельных законов, руководящих документов, которые используются правительствами этих государств для совершенствования национального законодательства.

Одной из важнейших «составляющих» нашего общего ответа (ответа государств – участников ВТО) на терроризм является наделение соответствующими полномочиями таможенных органов с тем, чтобы они были способны выполнить поставленные перед ними новые задачи. Руководство ВТО доводит об этом до сведения Правительств, а также всех международных организаций, имеющих отношение к данному вопросу.

Также следует отметить: необходимость защиты пассажиров и грузов при международных перевозках требует, чтобы в идеале контроль безопасности был перенесен на как можно более ранние стадии процесса организации перевозок. В новых условиях, требующих усиленных мер обеспечения безопасности, необходимо применять эти меры заблаговременно, что касается транспорта – буквально начиная с пункта отправления. Кроме того, таможенные органы большинства государств-участников ВТО традиционно сосредоточивали свои контрольные функции, в основном, на импорте, согласно законам и принятым процедурам национального уровня. Имеется развитая законодательная база, регламентирующая импорт. Однако, в настоящее время настоятельно чувствуется необходимость пересмотра и (или) изменения национального законодательства некоторых стран в направлении усиления процедур контроля экспорта. Именно эти рекомендации представлены в Руководящем документе, направленном членам ВТО.

II. Обмен информацией

Одним из основных вопросов остается обмен информацией для проведения эффективного и действенного контроля грузов и пассажиров при пересечении границ между государствами. Киотская Конвенция, в которой в целях предупреждения использования международной торговли в интересах терроризма были соответствующим образом пересмотрены и откорректированы ряд международных стандартов, дает основу (базу) для работы национальных таможенных органов в данном направлении.

Кроме того, ВТО разрабатывает Модельный (примерный) перечень таможенных данных, которыми таможенные органы смогут обмениваться между собой, то есть стандартизированный и гармонизированный набор сведений о товарах и транспортных средствах. Имеется в виду формирование международного стандарта передачи информации и идентификации международных товаротранспортных документов и отправок грузов. На этой основе будет сформирована соответствующая база данных, которую можно использовать для составления, например, банка данных для контроля оружия, что, в свою очередь, будет способствовать отслеживанию подозрительных международных отправок военных грузов.

В содружестве с Международной ассоциацией воздушного транспорта (IATA) и Международной организацией гражданской авиации (ICAO) ВТО разработаны Руководящие документы по представлению органам таможенно - транспортного контроля предварительной информации о пассажирах воздушного транспорта. Эти Руководящие документы, по сути представляющие международные стандарты доступны для использования всем правительствам. Они направлены на оказание помощи органам, осуществляющим контроль на границах, с тем, чтобы они смогли «управлять рисками», связанными с перевозкой пассажиров воздушным транспортом.

Таким образом, основной вклад ВТО в борьбу с терроризмом осуществляется посредством работы Специальной (целевой) комиссии ВТО, которая контролирует выполнение Резолюции по вопросам безопасности и поддержки международной торговли. Эта комиссия уже собиралась на заседания, очередная встреча членов комиссии состоится накануне сессии Правления ВТО в июне 2003 года. На этом июньском заседании Правления ВТО предстоит обсудить следующие вопросы:

1. Перечень важнейших данных, необходимых таможенным органам для выявления отправок грузов высокого риска.
2. Рекомендации по нормативному регулированию на национальном уровне вопросов, связанных со сбором и предварительной передаче таможенным органам данных о товарах и транспортных средствах на предмет их соответствия требованиям безопасности, что впоследствии позволит таможенным органам делиться этой информацией с таможенными органами других стран. Документ будет представлен к заседанию правления.
3. Подготовка Международной конвенции по вопросам, связанным с обменом информацией между таможенными органами различных стран. Помимо того, что такая концепция по сути предоставляет законодательную базу для оказания взаимной помощи таможенными органами разных стран друг другу, это – и законодательная основа для обобщения таможенной ин-

формации и обмена предварительной информацией между таможенными органами. Таким образом этот документ охватывает вопросы обмена информацией между таможенными органами разных стран в безопасном режиме.

4. База данных по современным технологиям и оборудованию, предназначенному для обнаружения таможенными органами всех видов ядерных и прочих опасных и запрещенных к перевозке грузов. Информация об этой базе данных будет также представлена на заседании правления.

5. Руководство, в котором будут отражены роль и вклад международного бизнеса в обеспечение безопасности международной торговли. Этот документ разработан в содружестве с деловыми кругами. После заседания в июне 2003 года будут разработаны специальные подробные Руководства по каждому сектору торговли.

6. Документ, который разработан с целью оказания помощи развивающимся странам, обеспечения их участия в решении вопросов безопасности. Здесь важно подчеркнуть, что есть острая необходимость обеспечения экономической безопасности многих стран-членов ВТО. Имеется в виду обеспечение сохранности национального богатства этих стран в условиях большой неопределенности, различных катаклизмов, которые сотрясают мир. В этом направлении мы работаем совместно со Всемирным банком, разделяя взгляды на идею одновременного решения проблем, связанными с уменьшением бедности и нищеты, с одной стороны, и – обеспечением глобальной безопасности, с другой.

III. Планы на будущее

Прогнозируя наши будущие шаги и действия после проведения заседания Правления ВТО в июне 2003 года, мы предполагаем, прежде всего, работать в направлении создания и реализации процедурных документов и соответствующих структур.

Эта работа потребует подготовки нескольких пилотных проектов, а также – широкого сотрудничества с другими международными организациями и бизнесом. Она будет осуществляться в полном соответствии с инициативами и мероприятиями, проводимыми членами ВТО на двусторонней основе. Мы рассчитываем, что такая организация работы будет стимулировать целую серию инициатив по вопросам обеспечения безопасности, включая ряд двусторонних соглашений по морским контейнерам.

Важно отметить взаимодополняемый характер работы, начатой ВТО и другими международными организациями. Например, в области морских перевозок, Международная Морская организация (ИМО) работает над вопросами безопасности мореплавания, а также перевалки грузов в портах и смены судов. Наша роль в обеспечении безопасности грузов, перевозимых в международном сообщении, заключается в том, чтобы дополнять меры ИМО путем снижения риска перевозки опасных грузов, в частности, оружия массового поражения, а также оборудования к нему на морских судах. Вполне очевидно, что ООН является еще одним важнейшим партнером, в деле обеспечения безопасности и борьбы с международным терроризмом. Вскоре после Вашего форума, а именно, 7 марта представители ВТО будут

участвовать и выступать на заседании, организованном Правлением (а именно, Комитетом по безопасности) в Нью-Йорке и посвященном выполнению Резолюции Правления по вопросам безопасности от 1973 года в области борьбы с терроризмом.

Кроме того, наш подход заключается в том, чтобы работать по данным вопросам в тесном содружестве с другими международными организациями, признавая и используя их профессиональную компетентность, а также избегая (насколько это возможно) дублирования в работе.

Специальная Рабочая группа ВТО по обеспечению безопасности привлекает и приветствует участие в своей работе всех заинтересованных межправительственных и международных организаций, занимающихся вопросами торговли.

В вопросах борьбы с терроризмом и прочими угрозами безопасности, мы также учитываем потенциал международных организаций и в полной мере используем советы Стран Восьмерки, а также рекомендации Конвенции ООН, направленной против транснациональной организованной преступности, одобренной в Палермо 15 ноября 2000 года. Мы осознаем, что любое таможенное нарушение по сути может быть потенциальным источником финансирования международного терроризма. В этом отношении мы существенно интенсифицировали нашу работу по предотвращению контрабанды наркотиков. Мы намерены проанализировать ситуацию с контрабандой наркотиков для выявления общемировых тенденций и собрать соответствующую статистику, в частности, в течение 2003 года будут анализироваться состояние дел и риски перевозки наркотиков по традиционным маршрутам Шелкового Пути.

Что касается нарушений в области прав интеллектуальной собственности (IPR), мы также создали специальную Стратегическую группу ВТО, которая занимается вопросами выявления тенденций деятельности организованной преступности в области фальшивомонетчества, подделок и контрафакта. Нами уже установлены прекрасные отношения с Всемирной торговой организацией, Всемирной организацией интеллектуальной собственности (WIPO), а также международными бизнес-кругами. В течение 2002 года мы совместно разработали Руководящий документ по передовой практике, в котором описано модельное законодательство и процедуры контроля в отношении IPR нарушений. Не вызывает сомнения, что контрабанда сигарет причиняет ущерб как самим национальным экономикам, так и по сути является тем видом деятельности, который финансово подпитывает организованную преступность. Уже сейчас мы можем утверждать, что имеет место тенденция роста случаев контрабанды сигарет и, более того, растет опасность, что эти нарушения станут источником доходов террористических групп.

Проект начальной рамочной законодательной базы по обеспечению безопасности международной торговли будет представлен на сессии Правления ВТО в июне 2003 года. Это означает, что данная сессия Правления ВТО явится важным шагом в направлении обеспечения безопасности. Хотя нельзя утверждать, что правительствам будет предложена совершенно новая концепция обеспечения безопасности, тем не менее будет представлена основа для значительных изменений в приоритетах для таможенных органов государств-участников ВТО.

В заключение я хотел бы еще раз поблагодарить организаторов за приглашение ВТО на Вашу Конференцию и пожелать ей больших успехов.

Найденко В.Н.

Старший научный сотрудник
кандидат юридических наук

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ КООРДИНАЦИИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СПЕЦСЛУЖБ, ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ И ИНЫХ ОРГАНОВ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ НА ТРАНСПОРТЕ

Уважаемые дамы и господа! Уважаемые коллеги!

Конец XX - начало XXI веков отмечены резко возросшей террористической активностью в различных регионах мира. Террористические угрозы носят все более устрашающий характер, затрагивая все сферы человеческой жизни.

Транспорт, как один из важнейших элементов техносферы, существенно влияет на всю общественную жизнь. От уровня развития транспортных систем во многом зависят уровни эффективности национальных экономик и состояние мировой экономики в целом.

Вместе с тем, транспорт всегда относился к числу наиболее уязвимых сфер для террористической деятельности. Отметим, что на транспорте совершается около 40 процентов террористических актов.

С точки зрения террористических угроз объекты транспорта можно рассматривать с двух позиций. Во-первых, как объекты непосредственного террористического воздействия, захват или разрушение которых влечет серьезные последствия для государств, а в ряде случаев – и для нескольких государств. Во-вторых, как объекты, с помощью которых можно совершать террористические акции в отношении объектов других сфер жизнедеятельности.

Результаты изучения деятельности террористических организаций в последние годы показывают, что их акции на транспорте все чаще принимают вторую форму, когда объекты транспорта используются как средство доставки взрывчатых веществ к местам совершения террористических акций и как вид оружия, который по силе воздействия в ряде случаев может быть сравним с оружием массового поражения. Характерным примером применения транспорта в качестве оружия является террористическая акция 11 сентября 2001 г., когда с помощью захваченных авиалайнеров террористы намеревались не только подорвать политическую и экономическую мощь США, но и устроить весь мир.

Поэтому перед нами стоит задача обеспечить проведение скоординированных действий, направленных на повышение безопасности воздушного, морского и наземного транспорта, которые одновременно не создавали бы препятствий для движения людей, грузов и транспортных средств при решении вопросов социально-экономического характера.

Авиационный транспорт является объектом первоочередных устремлений террористов. Статистика показывает, что хотя общее количество террористических актов в отношении объектов авиационного транспорта сократилось, они стали более значительными по масштабам и более драматическими по своему итогу. Об этом с очевидностью свидетельству-

ют взрывы самолетов авиакомпаний "Пан Америкэн" в декабре 1988 года над территорией Шотландии и "TWA" в июле 1996 года.

Две трети всех террористических актов на воздушных судах совершены с использованием взрывных устройств. Но мы не должны забывать также и о том, что в настоящее время террористические группы имеют в своем распоряжении малоскоростные и низколетящие воздушные суда (самолеты спортивного типа, небольшие вертолеты, дельтапланы и т.п.).

В связи с этим осуществление превентивных мер борьбы с терроризмом на воздушном транспорте имеет особенно важное значение.

В результате предпринятых антитеррористических мер в аэропортах России усилен досмотровый контроль пассажиров, членов экипажа гражданских воздушных судов, обслуживающего персонала, ручной клади, багажа, грузов, почты и бортовых запасов. В ряде международных аэропортов и аэропортов федерального значения осуществляется реконструкция аэровокзальных комплексов и пунктов предполетного досмотра, ведется строительство ограждений и контрольно-пропускных пунктов.

С учетом складывающейся обстановки, органами безопасности совместно с подразделениями гражданской авиации и органами внутренних дел постоянно осуществляются оперативно-розыскные мероприятия и режимные меры, направленные на предупреждение и пресечение акций воздушного терроризма.

Кроме того, органами безопасности разработана специальная операция по освобождению пассажиров и экипажа захваченного воздушного судна, которая проводится с использованием сил и средств органов внутренних дел, подразделений гражданской авиации и др.

Основными задачами такой операции являются:

- освобождение пассажиров и экипажа захваченного воздушного судна;
- обеспечение безопасности пассажиров и экипажей других воздушных судов, выполняющих взлет и посадку или находящихся на стоянке, а также работников аэропорта;
- предотвращение уничтожения и повреждения захваченного и других воздушных судов, а также иных объектов на территории аэропорта;
- освобождение заложников из захваченного воздушного судна.

В целях поддержания постоянной готовности сил и средств, задействованных в специальной операции, в нашей стране регулярно проводятся региональные, краевые и областные учения. Так, в течение последних 5-ти лет проведено свыше тысячи таких учений.

Опыт показывает, что добиться успеха при проведении антитеррористических мероприятий на воздушном транспорте возможно только путём тесной координации действий всех заинтересованных государств. Для этого между Федеральной службой безопасности России и большинством спецслужб государств-участников СНГ подписаны протоколы по обеспечению безопасности авиационного сообщения, в которых достаточно подробно оговорены вопросы взаимодействия.

В целях успешной реализации подписанных протоколов, предусматривающих проведение согласованных мероприятий по предотвращению и пресечению актов захвата и угона воздушных судов, представители ФСБ

России регулярно принимают участие в аналогичных учениях. Совсем недавно, в частности, такие учения были успешно проведены в г. Минске.

На объектах воздушного транспорта сотрудниками органов безопасности и ГСГА Минтранса России проводятся внезапные (без предварительного уведомления) проверки готовности сил и средств, задействуемых в мероприятиях по пресечению захвата и угона воздушных судов и иных актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

В ходе проведения в 2002 году нескольких таких проверок, например, отрабатывались задачи по проведению антитеррористических мероприятий в случаях, если самолет с пассажирами захвачен во время полета, стоянки в аэропорту, а также при захвате объектов управления воздушным движением.

Анализ проведенных проверок, штабных учений и реально осуществленных мероприятий по освобождению пассажиров, захваченных в качестве заложников показывает, что разработанная специальная операция при правильной ее организации и проведении является эффективным средством пресечения террористических акций.

Однако риск захвата преступниками самолетов с целью их использования в качестве управляемого снаряда представляет реальную глобальную угрозу, требующую неотложного принятия необходимых мер в мировом масштабе.

Россия в рамках Международной организации гражданской авиации (ИКАО) вносит свою лепту в выработку практических рекомендаций для снижения уровня этого риска. Тем более, что многие из реально возможных мер, рассматриваемых ИКАО, ранее были внедрены и прошли проверку в российской гражданской авиации.

В настоящее время экспертами ИКАО ведется разработка эффективных антитеррористических мероприятий по таким направлениям как:

- безопасность воздушного судна;
- жесточечение контроля доступа в ограниченные зоны аэропортов;
- безопасность персонала и членов экипажа;
- безопасность пассажиров, ручной клади и багажа;
- внедрение новых технологий при обеспечении мер безопасности и др.

Важное значение для обеспечения безопасности воздушного транспорта имеет выработка единых критериев и ввод во всех портах практики проведения оценок степени их уязвимости от актов терроризма; разработка и внедрение общего глобального стандарта, касающегося сбора и передачи упреждающей информации о пассажирах; обеспечение единой политики при организации доступа в залы вылета и транзита; совершенствование процедуры и практики обмена данными об утерянных или похищенных паспортах и об отказах во въезде в страны, входящие в ИКАО.

Имеется еще одна проблема, на решение которой должны быть направлены скоординированные усилия спецслужб, правоохранительных и иных органов, работающих в сфере авиационного транспорта. Это проблема *анонимных телефонных сообщений* об угрозах террористических актов в отношении воздушных судов и объектов гражданской авиации России. В

2001 году, например, имели место 59 таких телефонных сообщений. Проверки этих сообщений, как правило, дают отрицательные результаты. В то же время, такие провокационные действия оказывают отрицательное психологическое воздействие на пассажиров и работников воздушного транспорта, а предприятия несут убытки.

На фоне авиационного терроризма, масштабность и тяжесть последствий которого продемонстрировали события в США 11 сентября 2001 года, террористические акты на *морском транспорте* не вызывали до сих пор такого же мощного резонанса в мире. Но их разрушительный потенциал в настоящее время несет в себе не меньшую угрозу мировому сообществу, чем акции авиационного терроризма.

Степень угрозы авиационного терроризма зависит от роли морского транспорта в экономике и национальной безопасности страны. К примеру, для США и Великобритании, где 95 процентов всех импортно-экспортных грузов перевозится морем, эта отрасль относится к числу наиболее важных инфраструктур государства.

Огромное значение морской транспорт имеет и для экономики Российской Федерации. Морской транспорт, в частности, играет определяющую роль в деятельности российского морехозяйственного комплекса, обеспечивающего промышленное рыболовство и добычу морских биоресурсов, разработку нефтегазовых месторождений и добычу полезных ископаемых с морского дна.

Площадь российского морского шельфа составляет более 4 млн. кв. км, а размеры исключительной экономической зоны примерно равны территории США. На шельфе северных морей сосредоточено 80 процентов российских запасов нефти и газа. В российских приморских районах и бассейнах крупных рек проживает половина населения страны и расположено около 60 процентов промышленного потенциала⁸. Поэтому Российская Федерация относится к числу ведущих морских держав, играющих активную роль в изучении, освоении и эксплуатации Мирового океана.

Моря и океаны играют все возрастающую роль в жизни человечества вследствие истощения энергетических и сырьевых ресурсов на суше и открытия обширных районов, богатых пищевыми ресурсами и запасами минерального сырья на дне морей и океанов. Уже сейчас здесь добывается до 25 процентов нефти и газа. Среди твердых полезных ископаемых, которыми богато дно Мирового океана (так принято именовать совокупность всех морей и океанов, занимающих три четверти нашей планеты), наибольшую ценность представляют железомарганцевые конкреции, в состав которых входят до 30 химических элементов. В перспективе их добыча оценивается в 5-10 раз дешевле разработки этого сырья на суше. Сама морская вода также содержит множество полезных химических элементов, добыча и использование которых непрерывно нарастает. Трудно переоценить значение морских биологических ресурсов: в рационе населения планеты 24 процента составляют рыбные и другие морские продукты.

Использование Мирового океана не ограничивается только промышленной деятельностью. Большую роль играют: судоходство, океанологиче-

⁸ См.: *Макеев Б.Н.* Россия и Мировой океан на пороге XXI века // Мировая экономика и международные отношения, 2001. № 1. С.42.

ские исследования, морской туризм, развитие индустрии досуга и отдыха на морском побережье, состояние экологической среды. Вклад всемирного морского хозяйства в мировой национальный продукт по сравнению с серединой XX века вырос с 4 млрд. долл. до 400 млрд. к концу века. Предполагается, что в начале XXI в. эта цифра резко возрастет и добыча этих ресурсов в морях и океанах может составить около половины всех потребностей человечества. Потребности мировой экономики будут все в большей степени удовлетворяться за счет использования энергетических и сырьевых ресурсов морей и океанов⁹.

В связи с указанными обстоятельствами террористическая деятельность в отношении морского транспорта представляет серьезную угрозу для национальной безопасности ведущих морских государств.

Самое большое количество террористических акций на море происходит сейчас в регионе Юго-Восточной Азии. Наибольшую активность в их проведении, приобретающих иногда даже характер морских сражений, проявляют «Тигры освобождения Тамил Илама» (Шри-Ланка). В составе этой организации имеется специальное подразделение «морские тигры», использующее для своих нападений катера и лодки, в том числе начиненные взрывчаткой, а также подводных пловцов. В террористических акциях участвуют боевики-смертники, так называемые «черные морские тигры». Для доставки оружия и снаряжения организация использует оформленные «на третьих лиц» торговые суда. О масштабах морских операций, проводимых «Тиграми освобождения Тамил Илама» свидетельствует факт нападения в сентябре 2002 г. 20-ти моторных лодок с террористами на корабль ВМС Шри-Ланки с 1200 военнослужащими на борту. В целях пополнения своей казны боевики «Тигры освобождения Тамил Илама» нападают не только на суда Шри-Ланки, но и на суда других государств.

Акции морского террора проводит организация "Аль-Каида", боевики-смертники которой в июне 2000 г. подорвали с помощью катера, начиненного взрывчаткой, американский эсминец "Коул" во время его стоянки на рейде порта Аден. Погибло 17 членов экипажа, значительные повреждения получил сам корабль. По имеющимся данным, в начале 2002 г. У.Бен Ладен прямо или косвенно контролировал 23 коммерческих судна, плавающих под различными флагами. Были зафиксированы случаи доставки этими судами террористов для проведения террористического акта против американского посольства в Кении.

В октябре 2002 г. у йеменского побережья исламскими экстремистами был подорван французский супертанкер "Лимбург", в результате чего произошла экологическая катастрофа (было залито нефтью почти 80 км побережья), пострадали члены экипажа судна. Для подрыва судна террористами использовался катер, начиненный взрывчатыми веществами.

Как показал проведенный анализ, основными из применявшихся до сих пор способов совершения террористических актов на море являлись:

- подрывы объектов (в том числе минирование и использование в качестве оружия мелких судов, начиненных взрывчатыми веществами);

⁹ См.: *Макеев Б.Н.* Россия и Мировой океан на пороге XXI века // *Мировая экономика и международные отношения*, 2001. № 1. С.42.

- захват судов и захват заложников;
- применение огнестрельного и холодного оружия;
- поджоги.

Но наибольшую тревогу вызывает опасность применения для проведения террористических актов на море (или с использованием перевозок морским транспортом) компонентов оружия массового уничтожения (ОМУ).

Высказываемые в настоящее время опасения о возможности нелегальной перевозки на морских судах компонентов оружия массового уничтожения представляются достаточно обоснованными.

Так, по сообщению британской газеты "Индепендент", с ноября 2002 года в международных водах курсируют три иракских корабля, не отвечающие на радиовывозы и уклоняющиеся от встреч с другими судами. Газета пишет, что британская и американская разведки исходят из предположения о том, что на этих кораблях может находиться иракское оружие массового поражения. Как пишет "Индепендент", суда вышли в плавание через несколько дней после прибытия в Ирак бригады инспекторов Ханса Бликса. Пока неизвестно, из какой страны началось путешествие судов. Однако эксперты предполагают, что это скорее всего был не Ирак, а одно из соседних государств: все морские пути в окрестностях Ирака патрулируются кораблями международной коалиции. По данным источника газеты "Индепендент", сейчас корабли находятся в Индийском океане, где вот уже несколько недель описывают круги все увеличивающегося диаметра.

В настоящее время, к сожалению, отсутствует надлежащий контроль за содержимым перевозимых морским транспортом большегрузных контейнеров, в которых, наряду с обычными взрывчатыми веществами, террористы могут разместить и компоненты ОМУ. С учетом перемещения таких контейнеров по принципу сквозных перевозок по территории того или иного государства, привести в действие взрывное устройство в выбранной террористами точке не представляет больших трудностей.

Российские суда также подвергаются нападениям террористов. Одним из наиболее известных таких случаев является захват в 1997 году группой террористов пассажирского парома "Амврасия", для освобождения которого планировалось проведение операции с высадкой на борт российского спецназа. В последнее время ежегодно отмечается в среднем 2-3 случая нападений на суда, плавающие под российским флагом.

Объектами терроризма на море являются не только непосредственно морские суда, но и вся инфраструктура, связанная с деятельностью морского транспорта, включая порты и расположенные на их территории сооружения и объекты, в том числе хранилища нефти и газа, а также стационарные платформы, расположенные на континентальном шельфе.

Проведенные в августе 2002 году в Каспийском море широко-масштабные учения с участием России, Казахстана и Азербайджана, в период которых отрабатывались варианты борьбы с террористами, пытающимися захватить нефтяные платформы, свидетельствуют об актуальности этой проблемы для нашей страны.

Анализ состояния работы по обеспечению безопасности морского транспорта и инфраструктуры показывает, что уровень безопасности этой сферы в большинстве государств не соответствует современным террори-

стическим угрозам. К числу основных имеющихся в этой области недостатков можно отнести:

- отсутствие управленческого органа, координирующего такого рода деятельность спецслужб и правоохранительных органов, подразделений военно-морских сил, береговой охраны, предприятий и учреждений водного транспорта;

- высокая степень изношенности средств технической защиты портовых сооружений, доков и гаваней;

- отсутствие единых стандартов и требований безопасности для морских портов.

В целях повышения безопасности сферы морского транспорта представляется необходимым:

- разработать международные стандарты по обеспечению безопасности морских судов и портовой инфраструктуры, предусматривающие необходимость проведения оценок уровня риска от актов терроризма, что позволит более целенаправленно проводить антитеррористические мероприятия;

- вводить должности офицеров безопасности в штаты судоходных государственных и частных компаний, а также на морских судах;

- устанавливать на судах электронные средства для их идентификации;

- проводить тщательную проверку членов экипажей судов перед их поступлением на работу;

- создавать системы мониторинга движения пассажиров и грузов через морские торговые порты.

- разрабатывать планы обеспечения безопасности морской инфраструктуры на общенациональном уровне, на уровне регионов, портов и непосредственно судов;

- готовить подробные рекомендации для действий администрации судов при прохождении опасных с точки зрения преступных нападений районов мореплавания с учетом всех возможных вариантов возникновения инцидентов;

- обеспечивать координацию действий при пресечении таких актов;

- развивать региональное сотрудничество для повышения эффективности этой работы;

- осуществлять оперативный обмен информацией между всеми заинтересованными сторонами и субъектами антитеррористической деятельности.

Активную роль в информационной сфере играет Аналитический центр по проблемам пиратства Международного морского бюро Международной торговой палаты, созданный в Куала-Лумпуре в 1982 г. при поддержке Международной морской организации (ММО). Центр во всемирном масштабе осуществляет сбор и анализ информации о нападениях на суда, проводит розыск пропавших судов, добивается наказания преступников и

возврата грузов его владельцам, круглосуточно оповещает суда об имевших место нападениях.

Планы обеспечения безопасности от актов терроризма отдельных портов должны отвечать разработанным министерствами транспорта требованиям и включать вопросы:

- физической охраны,
- инженерно-технической защиты,
- порядка доступа в порт и на отдельные его объекты лиц и автотранспорта,
- процедуру оформления пассажиров, членов экипажей и грузов,
- режим секретности,
- порядок эвакуации и проведения мероприятий по ликвидации последствий террористических актов и других чрезвычайных происшествий, а также ряд других положений.

Важнейшее значение имеет разработка специальных программ подготовки морских специалистов в области безопасности по всем аспектам, связанным с предотвращением, выявлением и расследованием преступлений на морском транспорте, включая терроризм.

В целях защиты судов, портов и грузов от преступных нападений необходимо формировать специальные подразделения по обеспечению морской безопасности. В их задачи должно входить: выявление подготовки к проведению террористических акций, противодействие при нападениях, захват нападающих, обеспечение необходимой степени защищенности районов порта, досмотр подозрительных судов, задержание грузов, поддержание повседневных контактов со спецподразделениями министерства обороны, оказание помощи в проведении расчета степени уязвимости портов от актов терроризма и некоторые другие функции.

Следует подчеркнуть, что помимо авиационного и морского транспорта, в качестве объектов террористической деятельности могут использоваться *трубопроводный транспорт*, в частности газовые магистрали, *железнодорожный транспорт*, который в больших объемах перевозит химически опасные реагенты, и другие виды наземного транспорта.

С учетом возрастания роли и объемов глобальной торговли необходимо на мировом уровне обеспечить безопасность контейнерных перевозок. Скоординированные усилия всех заинтересованных органов должны быть направлены на создание и реализацию такого режима безопасности в этой области, который позволит обеспечить своевременное выявление и проверку контейнеров высокой степени риска и обеспечить их целостность (сохранность) при перевозках. Для этого в рамках Всемирной таможенной организации необходимо разработать и ввести общие стандарты электронной передачи таможенной информации о контейнерах, включая информацию об их местонахождении и транзите, на возможно более ранних этапах технологического цикла.

С точки зрения комплексного подхода к организации борьбы с терроризмом вообще и в отношении объектов транспорта, в частности, интересен опыт недавно созданного в США Министерства внутренней безопасности (МВБ), которое является головным ведомством, ответственным за комплексный анализ и оценку террористических угроз США.

В рамках МВБ создано Управление по охране границ и безопасности на транспорте. В состав этого управления вошли Служба иммиграции и натурализации (ранее входила в Министерство юстиции), Береговая охрана и Управление безопасности на транспорте (Министерство транспорта), Федеральная служба защиты (Управление общих служб) и Служба ветеринарного контроля (Министерство сельского хозяйства).

Основной задачей Управления по охране границ и безопасности на транспорте МВБ является противодействие проникновению на территорию США международных террористов, обеспечение соответствующей защиты воздушных и морских границ портов, а также транспортной инфраструктуры. В необходимых случаях управление будет проводить специальные военно-полицейские антитеррористические операции.

Исходя из все более возрастающей опасности совершения террористических акций в отношении или с использованием объектов транспорта, первоочередной задачей является усиление взаимодействия международных и национальных транспортных организаций, а также национальных спецслужб и правоохранительных органов по предотвращению террористических действий в сфере транспорте.

Огромную роль в области борьбы с терроризмом на транспорте играет уровень международного сотрудничества в этой области. Основой такого сотрудничества являются общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договора самого различного уровня. Можно говорить об универсальном (глобальном), региональном, субрегиональном и двустороннем уровнях международного сотрудничества.

Изучение опыта международного сотрудничества и анализа содержания соответствующих соглашений позволяет выделить *основные формы такого сотрудничества* в области борьбы с терроризмом на транспорте:

- обмен информацией о состоянии и тенденциях современного терроризма в транспортных сферах в своих государствах,
- оказание правовой помощи друг другу по вопросам выявления, предупреждения и пресечения террористических акций на транспорте;
- оказание содействия друг другу в проведении оперативно-розыскных мероприятий на объектах транспорта;
- обмен опытом и экспертными знаниями в области борьбы с терроризмом на транспорте;
- проведение совместных учений.

Международное сотрудничество по борьбе с терроризмом в рассматриваемой сфере осуществляется также в рамках совместной работы в международных организациях, в том числе при реализации комплексных международных антитеррористических программ.

Важным направлением совершенствования координации и взаимодействия всех органов, обеспечивающих безопасность транспортной сферы, является выработка (на основе международного опыта борьбы с терроризмом на воздушном транспорте) единых мировых стандартов в области антитеррористической безопасности на транспорте.

Необходимо в кратчайшие сроки привести к единому стандарту порядок оформления и выдачи проездных документов пассажирам, а также документов, удостоверяющих личность членов экипажей воздушного и морского транспорта, обеспечить при этом применение биометрии в самих документах и в процессе их оформления.

Транспортными компаниями, спецслужбами и правоохранительными органами должен быть разработан и внедрен в практику четкий механизм, позволяющий на ранней стадии выявлять лиц, вынашивающих террористические устремления на объектах транспорта, стремящихся проникнуть в сферу транспортных услуг.

В России в данной сфере имеется большой практический опыт, в том числе по созданию банков данных на лиц, имеющих допуск к отдельным видам работы на различных видах транспорта. По нашему мнению, назрела необходимость создания международного информационного банка данных на лиц, допущенных к работе на отдельных видах транспорта, на базе одной из Международных транспортных организаций для обеспечения эффективной координации деятельности правоохранительных и иных органов в борьбе с терроризмом на транспорте.

Важным условием успешной борьбы с терроризмом на транспорте является выработка единых таможенных правил, методик и приемов, позволяющих выявлять признаки и факты перевозки на транспорте взрывчатых и особо опасных веществ.

Для повышения эффективности антитеррористической деятельности в транспортной сфере необходимо решить непростую проблему информационной защиты транспортных инфраструктур.

Массовое внедрение сетевых технологий в системы управления на объектах транспорта, осуществляемое в целях оптимизации и повышения эффективности перевозок, без соответствующей защиты создает условия для утечки информации и провоцирует на изобретение террористами новых способов проникновения в компьютерные системы управления движением и соответствующие базы данных. Наиболее опасными в этом плане представляются возможные устремления террористов, направленные на проникновение в системы управления движением и получение возможности влиять на управленческие решения, что может привести к катастрофическим последствиям. Поэтому необходимо осуществлять государственное регулирование и контроль вопросов, связанных с информационной защитой транспортных инфраструктур от возможных террористических посягательств, и объединить усилия в этой области федеральных органов государственной власти и управления, имеющих полномочия в сфере транспортной безопасности (ФСБ, МВД, Минтранс, МПС России, Госгортехнадзор и др.).

В Российской Федерации в настоящее время проводится целенаправленная работа по пресечению акций терроризма на транспорте в рамках деятельности Федеральной антитеррористической комиссии и ее рабочих групп. Только за последний период подготовлено несколько нормативных актов, касающихся обеспечения безопасности на транспорте (в том числе на воздушном, морском и железнодорожном).

Таким образом, терроризм на транспорте представляет серьезную угрозу национальной безопасности большинства стран мира. Как показы-

вает практика, все виды транспорта были и будут оставаться одним из наиболее предпочтительных объектов террористических устремлений.

Эффективные результаты в антитеррористической деятельности могут быть достигнуты при условии тесной координации и взаимодействия транспортных компаний, спецслужб, правоохранительных и иных органов на международном и национальном уровнях.

Коций С.С.

Заместитель генерального директора Российского морского регистра судоходства (РС)

Безюков О.К.

Проректор по научной работе Санкт-Петербургского государственного университета водных коммуникаций (СПГУВК), профессор, д.т.н.

Дятлов А.В.

Помощник по безопасности ректора Санкт-Петербургского государственного университета водных коммуникаций (СПГУВК)

Фомин Н.Н.

Начальник Северо-Западной инспекции Российского речного регистра (РРР)

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РОССИЙСКОЙ И
МЕЖДУНАРОДНОЙ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ
ТЕРРОРИЗМА НА ВОДНОМ ТРАНСПОРТЕ**

Вопросы борьбы с терроризмом на транспорте не являются чем-то принципиально новым. В течение десятилетий принимались меры по обеспечению и повышению уровня безопасности транспортных перевозок. Эти меры постоянно совершенствовались по мере развития мирового сообщества и появления новых угроз.

Во второй половине 20-го века террористические акты осуществлялись преимущественно на авиалиниях и воздушных лайнерах. Однако после усиления мер безопасности по защите самолетов гражданской авиации, атаки террористов перекинулись на наземные цели, что также не осталось без внимания служб безопасности большинства стран.

В настоящее время и в ближайшем будущем международный терроризм наиболее вероятно сосредоточит свою диверсионную деятельность на более доступных морских целях (коммерческих водных коммуникациях, морских транспортных и пассажирских узлах и судах).

За последнее время уязвимость судоходства от терроризма была неоднократно продемонстрирована, в частности:

- 16 января 1996 года – захват более двухсот российских граждан группой террористов на теплоходе «Аврасия» (Турция);
- 12 октября 2000 года – атака на американский эскадренный миноносец «Коул» (порт Аден);
- 23 октября 2000 года – уничтожение одного и повреждение другого быстроходных паромов (Шри-Ланка);
- 7 ноября 2000 года – атака на израильский военный катер.

Как видно, реальные возможности террористов на море создают угрозу безопасности в международном масштабе.

Авторы доклада поставили своей целью рассмотрение вопроса нормативного обеспечения борьбы с терроризмом и повышения безопасности на водном транспорте. Это нормативное обеспечение складывается из международной и национальной российской нормативных баз. Международную нормативную базу формируют в первую очередь, Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года с последующими дополнениями (МК СОЛАС – 74) и Международная конвенция о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты с дополнениями (ПДМНВ – 78/95), принятые Международной морской организацией (ИМО).

Необходимо отметить, что вначале МК СОЛАС – 74 была направлена на организационное и техническое оснащение судов, обеспечивающее их безопасность. Затем появились меры по борьбе с пиратством, предусматривающие международное сотрудничество и взаимодействие.

Со временем, по мере совершенствования технического обеспечения безопасности, наступило время, когда основную угрозу безопасности стал представлять уже персонал, обслуживающий транспортные средства, в силу человеческих недостатков (уровень квалификации, предел человеческих возможностей, способность к ошибкам и т.д.). Все это получило название «человеческий фактор» и при этом пришло понимание, что безопасностью надо *УПРАВЛЯТЬ*. Поэтому была принята МК ПДМНВ, включившая в международные меры по обеспечению безопасности деятельность образовательных организаций и структур государств, осуществляющих дипломирование моряков.

В 1995 году ИМО был принят Международный кодекс по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращению загрязнения (МКУБ). Этот Кодекс впервые поставил под международный контроль не только суда, но и деятельность судоходных компаний по обеспечению безопасности.

Согласно МКУБ, судоходные компании должны разработать и поддерживать в действии системы управления безопасностью, охватывающие береговые подразделения компаний и их суда, должны разработать процедуры и планы, обеспечивающие безопасность судов при возникновении любых угроз, включая аварийные ситуации, пиратство и т.д., предъявлять эти системы управления безопасностью к освидетельствованиям и получать соответствующие Международные свидетельства.

Случаи терроризма на море, о чем уже говорилось ранее, заставило мировое морское сообщество взглянуть по-новому на суда, которые могут быть использованы террористами как оружие.

Целью террористов при этом могут быть порты, в которых складированы в большом количестве опасные грузы, способные нанести значительные разрушения городам, в которых они расположены, унести большое количество человеческих жизней, нанести существенный урон окружающей среде.

Поэтому международным морским сообществом было принято решение разработать и принять через ИМО международные нормы по обеспечению усиления охраны судов и портовых средств в отношении защиты от терроризма.

Во исполнение этого решения 12 декабря 2002 г на 2-й конференции Договаривающихся правительств МК СОЛАС – 74 был принят ряд новых

мер по усилению безопасности на море в виде дополнений к МК СОЛАС – 74. В частности были дополнены главы V и XI МК СОЛАС – 74, а также принят Международный кодекс по охране судов и портовых средств (Кодекс ОСПС). При этом Кодекс ОСПС введен в действие с 01 июля 2004 г.

К этому сроку в отношении судов, совершающих международные рейсы, и в отношении портовых средств должны быть разработаны и внедрены в действие планы охраны. При этом суда, совершающие международные рейсы к этому же сроку должны получить Международные свидетельства об охране. Суда, которые не получают такие свидетельства, с 01 июля 2004 г подлежат задержанию портовыми властями государств (PSC) членом международных меморандумов (Парижского, Токийского и т.д.).

Принятие Кодекса ОСПС фактически потребовало от государств внедрения дополнительных организационных и технических средств, направленных на усиление охраны портов и судов от терроризма.

Как минимум, Кодекс требует наличия в портах, в судоходных компаниях и на судах, должностных лиц ответственных за охрану, а также наличия в портах иных специалистов, ответственных за организацию охраны. Они должны исполнять не чисто охранные функции, а заниматься ее организацией, координируя деятельность различных ведомств и организаций, действующих в порту, являющемся одновременно и границей государства и транспортным узлом.

Все эти должностные лица портов, судоходных компаний и судов, согласно Кодексу ОСПС, должны пройти соответствующую подготовку.

Необходимо отметить, что Государственная служба морского флота уже начала работу по внедрению Кодекса ОСПС в России. Уже определено структурное подразделение, ответственное за организацию всей работы – Департамент регулирования производственной деятельностью морских портов. Координация всей работы возложена на ФГУ «Служба морской безопасности». Эта Служба должна организовать и координировать деятельность предприятий, учреждений и организаций, задействованных во внедрении Кодекса ОСПС в России.

Глава XI – 2 МК СОЛАС – 74 и Кодекс ОСПС сформулировали международные требования к охране судов и портовых средств и их взаимодействию. Однако было бы большой ошибкой рассматривать Кодекс ОСПС как обособленный документ. Формальное соблюдение требований *только* Кодекса ОСПС не обеспечит эффективной охраны судов и портовых средств. Только взаимосвязанное исполнение требований МК СОЛАС – 74, ПДМНВ, МАРПОЛ и дополняющих их резолюций и кодексов, правил и норм классификационных обществ, других международных документов, а также взаимосвязанных с ними национальных нормативных документов может обеспечить эффективную защиту судов и портовых средств против терроризма.

К сожалению, при принятии Главы XI – 2 МК СОЛАС – 74 и Кодекса ОСПС не были предприняты меры по их увязыванию с другими перечисленными выше международными актами.

Например, в Кодексе ОСПС прямо не оговорена его взаимосвязь с МКУБ. То же можно сказать и в отношении обеспечения безопасности судов (соблюдение требований к конструкции судов МК СОЛАС – 74, МАРПОЛ, правил классификационных обществ).

Поэтому мы предлагаем, чтобы настоящая конференция рекомендовала Правительству Российской Федерации и в первую очередь делегациям Российской Федерации, участвующим в работе различных рабочих органов ИМО, подготовить предложения по дополнению международных нормативных документов (МК СОЛАС – 74, ПДМНВ – 78/95, МКУБ, Резолюций ИМО А. 739 (18), А.787(19), А.789(19) и т.д.) положениями, обеспечивающими более полную их взаимосвязь с Кодексом ОСПС.

Кроме того, принятый Кодекс ОСПС также не охватывает в полной мере всех вопросов, обеспечивающих его эффективное применение. В частности, Кодексом ОСПС не определен целый ряд организационных вопросов по процедурам проведения освидетельствований судов, проверки эффективности внедрения планов охраны портовых средств, не определены квалификационные требования к персоналу, занимающемуся предписанными Кодексом ОСПС процедурами.

Поэтому заслуживает внимания инициатива Международной ассоциации классификационных обществ (МАКО), которая при активном участии Российского морского регистра судоходства (РС), уже разработала два документа:

- Процедурные требования освидетельствования судов по Кодексу ОСПС (определен порядок одобрения планов охраны судов и освидетельствований судов с выдачей Международных свидетельств об охране судов).

- Процедура по квалификации и подготовке экспертов по Кодексу ОСПС (определены квалификационные требования к экспертам по освидетельствованиям судов и к программе их подготовки).

Оба документа подготовлены для направления в КБМ ИМО, очередное заседание которого состоится в мае 2003 года.

Кроме этих документов МАКО направило в ИМО также свои предложения по совершенствованию Кодекса ОСПС.

Опыт внедрения предыдущих нормативных документов ИМО (например, МКУБ, Формализованная оценка безопасности, Резолюция ИМО А.739(19) и т.д.) показывает, что такие предложения МАКО воспринимаются ИМО положительно. Так, например, подготовленные МАКО курсы подготовки экспертов по МКУБ и по формализованной оценке безопасности (ФОБ) в настоящее время являются единственными международно-признанными документами по этим вопросам. Поэтому при разработке российских документов по внедрению Кодекса ОСПС в России следует учесть положительный опыт МАКО.

2-я конференция Договаривающихся правительств МК СОЛАС –74 приняла не только Кодекс ОСПС, но также и некоторые требования к конструкции судов, обеспечивающих исполнение этого Кодекса. Следующим шагом должно быть приведение в соответствие с этими требованиями правил российских классификационных обществ – Российского морского регистра судоходства и Российского речного регистра.

Особо необходимо остановиться на вопросах подготовки персонала. Как уже отмечалось выше, Кодекс ОСПС содержит требования о назначении должностных лиц, ответственных за охрану в портах, в судоходных компаниях и на судах, прошедших специальную подготовку.

Это означает, что в России должны быть проведена корректировка государственных образовательных стандартов, подготовлены программы соответствующих дисциплин.

При этом необходимо организовать как базовое обучение еще на этапе получения среднего специального и высшего образования, так и в виде повышения квалификации уже действующих специалистов.

Так, например, по государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по направлению 653300 «Эксплуатация транспорта и транспортного оборудования», утвержденному Заместителем Министра образования РФ В.Д. Шадриковым 05.04.2000 г., Рег. номер 299 тех/дс, ведется подготовка инженеров по следующим специальностям:

- 150200 Автомобили и автомобильное хозяйство;
- 150900 Эксплуатация перегрузочного оборудования портов и транспортных терминалов;
- 240500 Эксплуатация судовых энергетических установок;
- 240600 Эксплуатация судового электрооборудования и средств автоматики;
- 201300 Техническая эксплуатация транспортного радиооборудования;
- 230100 Эксплуатация и обслуживание транспортных и технологических машин и оборудования (по отраслям);
- 072900 Гидрография и навигационное обеспечение судоходства;
- 240200 Судовождение;
- 240300 Эксплуатация воздушных судов и организация воздушного движения.

Очевидно, что при имеющихся различиях в содержании подготовки указанных специалистов, существует много общего в вопросах организации противодействия проведению террористических актов. Поэтому существующий государственный стандарт должен быть дополнен разделами в дисциплинах, по которым ведется подготовка психологического, организационно-управленческого и технического характера.

Очевидно, что при широком проявлении террористической деятельности есть регионы, подверженные их проявлению в наибольшей степени. Это обстоятельство могут учесть специальные дисциплины учебного плана, входящие в состав так называемого регионального компонента.

Применительно к вузам, готовящим специалистов для водного транспорта, дополнительное обучение может быть осуществлено в рамках дисциплин, в которых рассматриваются разделы Закона РФ «О техническом регулировании», Дисциплинарного Устава, Правил Российских Морского и Речного Регистров, Международных конвенций и кодексов, а также в рамках военно-морской подготовки.

Важную роль должна сыграть выработка практических навыков поведения экипажей в управлении судном, его энергетической установкой, сохранении жизни пассажиров и опасных грузов в условия проведения террористического акта. В такой подготовке ключевую роль может сыграть

обучение студентов и курсантов по специальным программам на тренажерах, учебно-тренажерных судах и центрах.

Как видно из изложенного, совершенствование нормативного обеспечения мер борьбы с терроризмом позволит сделать эти меры борьбы более системными и эффективными.

Галицын А.М.

Заместитель начальника Управления
Департамента пограничного контроля ФПС России

**СЛУЖЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФПС РОССИИ ПО ПРЕДОТВРАЩЕ-
НИЮ ВЪЕЗДА НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЛИЦ,
ПРИЧАСТНЫХ К ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМ ОРГАНИЗАЦИЯМ, ПРОВОЗА НА
ТЕРРИТОРИЮ СТРАНЫ НАРКОТИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ, СРЕДСТВ ДИ-
ВЕРСИЙ И ТЕРРОРА**

Уважаемые участники конференции!

Проблема борьбы с терроризмом, представленная для обсуждения на научно-практической конференции, сегодня как никогда актуальна и своевременна.

Пограничная служба Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом "О борьбе с терроризмом", реализуя положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации, Основ пограничной политики Российской Федерации осуществляет комплекс мероприятий направленных на предупреждение, выявление и пресечение попыток пересечения террористами Государственной границы Российской Федерации, а также незаконного перемещения через Государственную границу Российской Федерации оружия, взрывчатых, отравляющих, веществ и иных предметов, которые могут быть использованы в качестве средств совершения преступлений террористического характера, участвует в обеспечении безопасности национального морского судоходства в пределах территориальных вод, исключительной экономической зоны Российской Федерации и в проведении контртеррористических операций.

Анализ обстановки на Государственной границе свидетельствует об активном стремлении к проникновению на территорию Российской Федерации лиц, которым установленным порядком закрыт въезд в страну, расширении арсенала, задержанных на границе средств террора и диверсий.

Только в 2001 - 2002 году на Государственной границе Российской Федерации было задержано более 15 тыс. нарушителей границы, изъято более 1500 единиц оружия, более 300 тыс. боеприпасов, свыше 30 т взрывчатых веществ и более 10 т наркотиков.

Основные усилия Пограничной службы по противодействию терроризму по-прежнему сосредоточены в Северокавказском и Центрально-азиатском регионах. Именно здесь обстановка носит наиболее сложный и динамичный характер.

Особенности обстановки на Северном Кавказе свидетельствуют об активизации действий незаконных вооруженных формирований.

Действия бандформирований приобретают все более изощренный, избирательный характер, с нанесением точечных ударов, ведением активной диверсионной и террористической деятельности, сопровождающейся широкой пропагандистской работой среди населения.

Отмечаются попытки использования морского и сухопутного каналов (Каспий и Казахстан) для доставки на территорию России террористов, финансовых средств, вооружения и снаряжения для различного рода экстремистских организаций.

В сложившихся условиях обстановки ФПС России сосредотачивает усилия на:

обеспечении правопорядка и общественной безопасности на российско-грузинской границе и в приграничных районах в пределах Чеченской республики;

надежном прикрытии государственной границы Российской Федерации силами Пограничной службы Российской Федерации во взаимодействии с соединениями и частями Объединенной группировки войск с целью недопущения выхода боевиков за пределы территории России и исключения прорыва их с территории сопредельных государств, провоза (вноса) оружия, наркотиков, денежных и других материальных средств;

обустройство частей и подразделений в пунктах постоянной дислокации.

В системе борьбы с терроризмом особую роль играет Центрально-азиатский регион.

Особенно сложной остается обстановка на таджикско-афганской границе.

ФПС России активизировала работу на этом направлении. Приняты дополнительные меры по усилению охраны границы с Афганистаном. Совместно с руководством Республики Таджикистан проводятся мероприятия по выявлению и пресечению устремлений экстремистов через таджикско-афганскую границу.

Особого внимания, на наш взгляд, требует проблема борьбы с наркобизнесом, который является одним из основных источников финансирования террористической деятельности.

Пограничная структура ФПС России, находящаяся в Республике Таджикистан, охраняет участок таджикско-афганской границы протяженностью более 1400 км. С 1994 года российскими пограничниками на данном участке границы задержано около 24 тонн наркотиков. Наиболее значительные объемы контрабанды наркотиков были изъяты за последние три года. (12,7 т).

Акции по переправе наркотиков через границу приобрели все элементы хорошо организованных и спланированных мероприятий, которые обеспечиваются вооруженными боевыми группами и все чаще носят характер боевых операций.

Несмотря на то, что одной из целей проводимой на территории Афганистана антитеррористической операции являлось уничтожение сырьевой базы международного наркобизнеса, нет оснований полагать, что в перспективе производство и поставки опиума и героина из Афганистана будут прекращены или хотя бы снизятся.

Для транспортировки наркотических средств из Азии на европейский рынок самым используемым является так называемый "северный" маршрут, который проходит через Таджикистан и другие центрально-азиатские государства (Туркмения, Казахстан, Киргизия). Данный маршрут привле-

кает контрабандистов наличием широкой пособнической базы по обе стороны таджикско-афганской границы.

Угроза наркоагрессии в отношении государств-участников СНГ сохраняет тенденцию к ухудшению, что обусловлено:

производством большого количества наркотических средств в Афганистане и ряде других стран Азии;

ростом активности афганских наркогруппировок, стремящихся переправить через таджикско-афганскую границу крупные партии наркотиков;

втягиванием в наркоконтрабандную деятельность широких слоев не только приграничного населения, но и других граждан государств-участников Содружества;

превращением ряда стран СНГ (Россия, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан и другие) в транзитный коридор транспортировки наркотических веществ.

В системе противодействия терроризму повышается роль и значение российско-казахстанского участка границы, на который проецируются все негативные процессы, происходящие в Центральноазиатском регионе.

Этот участок границы сегодня занимает первое место по задержанию тяжелых наркотиков (более 55 %), незаконных мигрантов (50%), контрабанде (около 70 %) природных ресурсов, стратегического сырья и материальных средств. В 2002 году здесь задержана контрабанда на сумму более 139 млн. рублей, что вдвое превышает показатели 2001 года. Изъято из незаконного оборота более 443 кг наркотических средств. Не пропущены в Российскую Федерацию более 23 тыс. иностранных граждан (потенциальных незаконных мигрантов).

На наш взгляд участок российско-казахстанской границы будет по-прежнему интенсивно использоваться международными террористическими организациями для проникновения в глубь территории Российской Федерации, незаконного перемещения через Государственную границу наркотических средств, оружия, боеприпасов и взрывчатых устройств.

Основными направлениями деятельности войск и органов Пограничной службы Российской Федерации по противодействию одному из основных источников финансирования террористической деятельности - контрабанде наркотиков являлись:

- принятие мер по повышению надежности охраны Государственной границы Российской Федерации, особенно на участке российско-казахстанской границы, а также внешних границ стран-участников СНГ на таджикско-афганском участке, как основного сдерживающего рубежа на пути наркопотоков в Россию;

- развитие и укрепление сотрудничества со спецслужбами и правоохранительными органами других государств и, прежде всего, сопредельных с Россией;

- расширение сотрудничества с международными организациями в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков.

С целью выявления лиц, причастных к деятельности незаконных вооруженных формирований (далее НВФ), ФПС России совместно с взаимодействующими органами в пунктах пропуска через государственную границу, а также на транспортных узлах планировались и проводились операции

«Наемник», «Вихрь-антитеррор», «Иностранец» и др. В ходе проводимых мероприятий, только в 2001 – 2002 гг. органами пограничного контроля выявлено более 100 человек, подозреваемых в причастности к НВФ в Чеченской Республике.

Основными направлениями формирования полноценной системы борьбы с проявлениями терроризма, обеспечения безопасности и защиты интересов России и стран СНГ на государственной границе на наш взгляд целесообразно считать:

глубокое и всестороннее изучение природы организованной преступности и терроризма в государствах СНГ с учетом характерных особенностей региональной специфики;

формирование единого правового пространства по вопросам предупреждения и борьбы с преступностью на базе соответствующих международных договоров и модельных законов;

усиление режима пограничной безопасности государств, особенно на внешних границах СНГ, унификация порядка въезда и выезда граждан, иностранцев и лиц без гражданства, а также режима их пребывания на территории государств;

обеспечение более тесных связей правоохранительных органов (спецслужб, погранвойск и других компетентных органов государств СНГ), регулярного обмена оперативной информацией между ними, создание на этой основе региональных объединенных структур для координации совместных мер по борьбе с преступностью и международным терроризмом;

выявление и перекрытие маршрутов движения террористических групп и причастных к ним лиц через границы государств-участников СНГ вглубь их территорий;

предупреждение незаконного перемещения через государственные границы наркотических средств, сильнодействующих, ядовитых и отравляющих веществ, оружия, боеприпасов и взрывчатых устройств;

совершенствование конструктивного сотрудничества в совместном использовании положительного опыта всех правоохранительных органов;

развитие практики проведения совместных учений, а также межведомственных комплексных оперативно-розыскных и профилактических мероприятий по борьбе с терроризмом на транспорте на регулярной основе.

К. Вардакис
Советник, Делегация
Европейской Комиссии в России

ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЛАСТИ АВИАЦИОННОЙ И МОРСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ¹⁰

До событий 11 сентября 2001 года законодательства Европейского Союза (ЕС) в области авиационной и морской безопасности не существовало. На его разработку Европейская Комиссия должна была получить согласие всех 15 государств-участников Европейского Союза: комиссия не может выдвигать никаких законодательных инициатив без соответствующего мандата.

Ранее государства-члены ЕС не изъявляли желания, чтобы Комиссия работала в указанном направлении. Скорее всего это вызывалось тем, что они были вполне удовлетворены деятельностью международных организаций ИКАО (авиатранспорт) и ИМО (морской транспорт) в части разработки законодательства об обеспечении этой безопасности. Разумеется, у Европейской Комиссии была и настоящее время есть концепция развития этого законодательства, учитывающего потенциал действующих в транспортной сфере международных организаций. Но государства-члены ЕС считали, что прежде всего нужно разработать национальные стандарты.

11 сентября все изменило. Непосредственно после этих событий министры транспорта ЕС провели совещание и обратились к Европейской Комиссии с предложением разработать законодательство, которое позволило бы установить гармонизированные базисные стандарты в области авиационной безопасности для стран Европейского Союза. Это – свидетельство значимости обеспечения безопасности именно в авиации.

Комиссия достаточно быстро решила поставленную задачу. Было принято решение, что законодательство должно разрабатываться на основе документов ЕСАС – Европейского агентства ИКАО, в частности – его Руководства по авиационной безопасности – так называемом Документе 30. Таким образом, фактически Европейская Комиссия намеревалась сделать стандарты, разработанные ЕСАС, обязательными для Европейского Союза. Это было выполнено: проект соответствующих Правил разработан практически за несколько недель. Одобрение проекта Европейским Парламентом заняло больше времени, чем его разработка. Но тем не менее, 16 декабря 2002 года официально были установлены базисные требования по авиационной безопасности для стран ЕС – Правилами 2320/2002.

Правила можно рассматривать как рамочную Инструкцию. При этом необходимо учитывать, что когда Европейская Комиссия предлагает законодательные акты в тех областях, в которых до этого их не было, то в самих принятых документах это должно быть соответствующим образом указано. Отсюда, собственно, и термин «рамочное законодательство». Совет Министров транспорта ЕС и Европейский Парламент, одобряя такое зако-

¹⁰ Перевод выполнен компанией «Автополис».

нодательство, практически дают Комиссии свое «добро» на правомочия в новой сфере деятельности.

Итак, что представляет собой эта рамочная Инструкция? Характеризуя ее, хотелось бы отметить **восемь** моментов.

Первое – Инструкция включает приложение с 12 главами, описывающими правила ЕС в области авиационной безопасности. Эти главы называются:

- Безопасность аэропортов
- Безопасность воздушных судов
- Безопасность пассажиров и ручной клади
- Сохранность багажа
- Грузовые, контейнерные и экспресс перевозки
- Почта
- Летные документы
- Организация питания на воздушном судне
- Уборка, хранение ручной клади во время полетов
- Общая авиация
- Набор и обучение персонала
- Технические средства обеспечения безопасности.

В каждой из этих глав есть подразделы, что позволяет конкретизировать содержание глав. Приведенного перечня глав достаточно, чтобы представить объем вопросов, регламентируемых Инструкцией.

Второе – Инструкция требует, чтобы члены ЕС разработали Национальные Программы Авиационной Безопасности, содержащие все элементы, имеющиеся по вопросу авиационной безопасности в Европейском законодательстве. Эти программы будут тщательно исследованы Комиссией с тем, чтобы она могла убедиться в их соответствии предъявляемым требованиям.

Третье, Инструкция дает полномочия Комиссии проводить проверки аэропортов ЕС. Такой контроль позволит гарантировать, что правила ЕС по авиационной безопасности выполняются надлежащим образом. Хотя это и не первый случай в истории ЕС, когда Комиссия напрямую контролирует выполнение своего законодательства – например, ветеринарные правила ЕС контролируются специальной инспекционной группой Комиссии – тем не менее видно, что предоставление права на проведение таких проверок имеет большое значение, повышает роль комиссии.

Четвертое – Законодательство применяется ко всем аэропортам гражданской авиации ЕС. Есть только три категории исключенных из этого списка аэропортов:

- Аэропорты, в которых совершается не более 2 рейсов за день.
- Аэропорты, обслуживающие только общую авиацию.
- Аэропорты, обслуживающие воздушные суда с числом посадочных мест менее 20 или воздушные суда, с грузоподъемностью не более 20 тонн.

Пятое – и это главное: правила являются обязательными для всех стран ЕС.

Шестое – Законодательство ЕС устанавливает общие базисные стандарты. Государствам-участникам ЕС, а также отдельным аэропортам разрешается устанавливать самостоятельные стандарты, но не ниже стандартов ЕС. Такой подход обусловлен тем, в частности, что в европейских аэропортах в настоящее время действуют различные стандарты, их множество. Более того, отдельным аэропортам или авиакомпаниям разрешается усиление мер безопасности в случае, если оценка риска свидетельствует о необходимости этих мер, причем они могут применяться как на временной, так и на постоянной основе.

Седьмое – Требуется, чтобы Комиссия обращала внимание на вопросы безопасности рейсов самолетов, прибывающих в страны ЕС из третьих стран. Ясно, что нереально ожидать, чтобы все аэропорты и авиакомпании мира удовлетворяли стандартам ЕС. Однако возможно выявить те страны, которые активно занимаются вопросами обеспечения безопасности (с тем, чтобы относиться к рейсам из этих стран более «мягко»), а также те страны, которые не предпринимают достаточных мер по борьбе с терроризмом.

Восьмое – Инструкция позволяет продолжить разработку законодательства в названном направлении. Комиссия может учитывать это законодательство, предложения национальных экспертов, представляющих национальные министерства транспорта. Таким образом, принятая рамочная Инструкция по сути только начало долгого процесса разработки законодательства ЕС по авиационной безопасности.

Такова ситуация на сегодняшний день. В краткосрочной перспективе ключевым моментом является одобрение государствами-участниками ЕС разработанного Комиссией законодательства и учет его в Национальных Программах Авиационной Безопасности. Там, где это необходимо, требуется также дополнительное усиление мер безопасности по сравнению с требованиями Инструкции. Например, с 1 января 2003 г. обязателен 100% досмотр багажа. Впоследствии для персонала всех аэропортов и авиалиний станет обязательным досмотр при входе в определенные «ограниченные» зоны.

Новое законодательство ЕС – тот инструмент, который позволит улучшить состояние безопасности в авиации в целом во всех странах ЕС.

Важно отметить, что экономические соображения не должны перевешивать необходимость обеспечения безопасности по самым высоким стандартам во всех странах ЕС. В долгосрочной перспективе наша задача заключается во внедрении единых стандартов авиационной безопасности на практике, повсюду в Европейском Союзе – оно не должно существовать только на бумагах. При этом мы преследуем две цели. Первая: в ЕС должны быть установлены самые строгие в мире стандарты авиационной безопасности. Вторая: при перевозках пассажиров и грузов в рамках ЕС безопасность должна быть гарантирована за одну проверку. Для тех, кто не знаком с этой концепцией «Безопасность за одну проверку», поясню, что она заключается в том, что если какой-либо пассажир осуществляет полет между двумя любыми аэропортами стран ЕС через третий аэропорт, то нет нужды в дополнительных проверках безопасности в этом транзитном

аэропорту, так как аэропорты и авиакомпании должны быть уверены, что в аэропорту отправления был проведен весь комплекс мер обеспечения безопасности. Две названные цели являются взаимосвязанными, так как нельзя достичь одну из них без другой.

В перспективе Европейской комиссии предстоит работа в следующих направлениях:

- Обеспечение обязательного использования самых современных технологий – в сфере обеспечения безопасности, например, биометрических систем.
- Разработка «гармонизированной концепции доверия к пассажирам».
- Использование положительного опыта в обеспечении авиационной безопасности.
- Внедрение методологии обработки полных данных о пассажирах для целей обеспечения безопасности, при полном следовании всем предписанным правилам защиты данных и соблюдения прав человека.

Эти проблемы представляют среднесрочные цели в области совершенствования законодательства о обеспечении безопасности в авиации. На сегодня наша цель – иметь основные принципы обеспечения безопасности, которые бы строго соблюдались во всех странах Европейского Союза. Мы хотели бы защищать от терроризма не только жителей Европы, также дать им уверенность, что повторения событий 11 сентября не будет.

Итак, Вам было представлено то, что делается в ЕС в отношении улучшения обеспечения безопасности в авиации. Как выглядит ситуация с этой проблемой на морском транспорте? Здесь фактически имеет место тот же подход, что и в авиации. Законодательство ЕС разрабатывается таким образом, чтобы предусмотренные **меры безопасности на морском транспорте** были увязаны воедино **одобренными ИМО поправками** к Конвенции о безопасности жизни на море (SOLAS). Названные поправки обеспечивают **полное соответствие Конвенции новому международному Кодексу об обеспечении безопасности судов и портов (ISPS)**. Этот Кодекс содержит подробные требования к правительствам, в части обеспечения безопасности, портовым властям и морским перевозчикам (требования изложены в разделе – часть А). Кодекс содержит также ряд Руководств относительно того, как обеспечить выполнение этих требований (во втором, необязательном разделе – часть В). Законодательные предложения Комиссии будут включать в себя часть А, а также частично часть В этого Кодекса. За этим законодательным предложением последует второе, посвященное безопасности портов. **В то же самое время Комиссия намерена представить Коммюнике по безопасности на морском транспорте, которое продемонстрирует наш более широкий стратегический подход к обеспечению безопасности на морском транспорте.**

Оба рассмотренных нами вида транспорта – авиационный и морской – являются изначально международными. Что касается автомобильного и железнодорожного транспорта, то даже в рамках ЕС большинство автомобильных и железнодорожных перевозок являются местными по своей природе. По этой причине до сегодняшнего дня в Европе никаких действий с

тем, чтобы улучшить безопасность на автомобильном и железнодорожном транспорте не предпринималось. Полагалось, что каждое государство-участник ЕС само оценит состояние безопасности, риски и, исходя из этого, определит программу своих действий.

Все выше изложенное позволяет сделать следующие выводы. Если меры безопасности морском и авиационном транспорте будут приниматься без согласования, вразнобой, это явно нежелательно и непродуктивно. Европейская Комиссия полностью поддерживает работу ИМО, ИКАО и стран восьмерки по координации действий против терроризма на авиационном и морском транспорте. И занимаясь повышением стандартов по транспортной безопасности в рамках ЕС, мы не намерены вводить в действие нереалистичные, не согласованные стандарты. Это относится и к государствам-участникам ЕС, и к третьим странам.

Европейская Комиссия уже создала Группу по сотрудничеству в области транспортной безопасности ЕС – США, что будет способствовать скоординированным действиям в сфере обеспечения на транспорте. Комиссия намеревается начать такой диалог и с Правительством РФ. Борьба против терроризма – это общая цель всех цивилизованных стран.

Журавель В.П.

доцент Академии Федеральной пограничной
службы РФ, полковник, помощник депутата
Государственной Думы РФ

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

Каналы, которые существуют для оказания финансовой и иной помощи террористическим организациям, условно можно разделить на два типа: внутренние и внешние.

Внутренние каналы связаны с противоправной деятельностью организованных преступных структур и национальных диаспор на территории Российской Федерации. Они характеризуются крайней неразборчивостью применяемых средств и методов аккумуляирования денежных средств, используемых для дальнейшего оказания финансовой помощи террористическим организациям. Среди них – хищения средств из бюджетных ассигнований, выделенных, например, Чеченской Республике на восстановление экономики и развитие социальной сферы, о чем свидетельствуют проверки Счетной палаты Российской Федерации.

К ним также относятся материально-техническая и финансовая поддержка, оказываемая чеченской диаспорой, проживающей в различных регионах России, занимающейся легальным бизнесом, либо контролирующей наиболее доходные его части, а также доходы, получаемые от совершения чеченскими организованными группами корыстных преступлений.

В настоящее время мы имеем информацию о том, как осуществлялось финансирование незаконных вооруженных формирований в первую чеченскую войну. Так, генерал армии А.С.Куликов вспоминает: "Диаспора собирала деньги, паковала их в Москве и еженедельно, через Ростов отправляла в Чечню. А бывший прокурор Чечни Руслан Имаев рассказывал мне, как он однажды лично привез из Англии три миллиона долларов. В чемодане. Через Турцию, потом через Баку и далее в Грозный. С аэродрома до своего дома ехал на простой попутке. Рассказывая мне это, он сам удивлялся, как этот чемодан ни на одной таможне не открыли и как его вообще не ограбили" ("Эксперт", № 45, 2 декабря 2002 г., С. 81).

Внешние каналы связаны с международной и внешнеэкономической деятельностью неправительственных организаций различного толка, исламских общественных и гуманитарных организаций. Это финансирование террористических организаций под видом гуманитарной и благотворительной помощи, осуществляемое через созданные и активно функционирующие на Северном Кавказе России мусульманские религиозные организации, привлекающие финансовые средства не только многочисленных российских духовных исламских центров, но и крупных благотворительных зарубежных фондов, чаще всего из Саудовской Аравии.

Важно отметить, что процессы расселения и закрепления мусульманских беженцев на южных российских территориях планируются, координируются и спонсируются международными исламскими центрами, ока-

зываются финансовую и иную помощь террористическим и сепаратистским организациям. Финансирование осуществляется через международные фонды: "Всемирное исламское возрождение", "Братья мусульмане", "Джаамат Ислами", "Серые волки" и др. Однако реально отследить финансовые потоки, направляемые на оказание помощи террористическим и сепаратистским организациям Юга России, крайне трудно, так как напрямую деньги на официальные счета религиозных и общественных организаций не поступают, а прибывают в качестве гуманитарной или благотворительной помощи или через многочисленных паломников Северного Кавказа, осуществляющих хадж. Для этого часто используются самые разнообразные виды транспортных средств.

Наибольшую активность в финансировании террористических группировок проявляют "общественные" объединения ваххабитского толка, представители северокавказских диаспор и международных мусульманских организаций. Так, созданная недавно в Таллинне организация местных мусульман "Фонд исламский полумесяц в Эстонии" (ИПЭ) активно используется международными исламскими экстремистами для оказания всесторонней поддержки террористов в Чечне. На территории Азербайджанской Республики прекращена деятельность арабского Центра, осуществлявшего финансовую поддержку ваххабитов. На территории Дагестана установлены 27 активных участников боевых действий из числа приверженцев ваххабизма, 9 из которых в настоящее время задержаны.

Ваххабитам оказывают материальную поддержку представители многих мусульманских стран. По оперативной информации МВД России около 30 государств дальнего зарубежья (в первую очередь Саудовская Аравия, Пакистан, Афганистан и т.д.), экстремистские организации из 10 государств-участников СНГ (в т.ч. Грузии, Азербайджана, Узбекистана, Таджикистана), более 100 фирм по всему миру и 10 банковских групп принимают участие в этом процессе.

Значительная часть финансовых средств собирается так называемыми "представительствами Чеченской Республики – Ичкерия", зарегистрированными за рубежом. Правоохранительными органами выявлено более 100 активных функционеров и эмиссаров чеченских бандформирований в более 20 государствах мира, занимающихся организацией, проведением и координацией деятельности по закупке, переправке, сопровождению и доставке различных типов оружия, боеприпасов, взрывных устройств, медикаментов, обмундирования, продуктов питания, а также осуществлением (используя подставные банки, фирмы, учреждения и другие организации кредитно-инвестиционного характера) трансфертов денежных средств из-за границы в интересах бандформирований. Как отмечает полковник милиции Ю.Демидов, первый заместитель начальника Главного управления по борьбе с организованной преступностью МВД России, только в Москве МВД России отработывает на возможную причастность к финансированию бандформирований 27 коммерческих банков ("Защита и безопасность", 2002, № 2, С.11). Проводимая работа направлена на организацию жесткого заслона финансовым потокам, которые являются мощным фактором, обуславливающим существование и организацию деятельности террористических организаций.

В связи с определенными затруднениями в финансировании боевиками предпринимаются попытки установления новых каналов поступления денежных средств из-за рубежа. По имеющейся информации, одним из способов ее получения может стать перевод денег на банковские счета с использованием сети Интернет. Также не исключены попытки незаконного доступа к служебным локальным компьютерным сетям как отечественных, так и иностранных банков, с целью перекачивания финансовых средств на банковские счета, контролируемые чеченскими бандформированиями.

Серьезную проблему представляет и такая сторона деятельности этнических организованных преступных групп, обеспечивающая финансирование террористов, как "отмывание" в иностранных банках, оффшорных зонах зарубежных стран средств, полученных от таких видов незаконной деятельности на территории России, как рэкет, изготовление и реализация фальсифицированной ликеро-водочной продукции, игорный бизнес, использование фиктивных векселей и других ценных бумаг, фальшивомонетничество, наркоторговля, захват заложников с целью выкупа.

Об этом свидетельствуют многочисленные примеры и факты. Вот некоторые из них.

Так, сотрудниками МВД России на территории Чечни обнаружено полиграфическое оборудование для изготовления поддельных 100-долларовых банкнот США, при обысках обнаружено и изъято подделок номиналом 70 тыс. долларов США. Преступные группы фальшивомонетчиков, в состав которых входили чеченцы, выявлялись в Брянской, Пермской областях и некоторых других регионах России.

Продолжается похищение людей в Чечне и на Северном Кавказе с целью выкупа. Всего на оперативном учете ГУБОП и СК РУБОП МВД России состоят более 3,5 тыс. людей, похищенных, захваченных в заложники и пропавших без вести в Северо-Кавказском регионе в период с 1994 по 2001 г. По имеющейся информации, в этом регионе с 1992 г. по 1 января 2001 г. похищено 1788 чел., освобожден 841 чел., остаются похищенными 947 чел., в том числе 49 женщин, 43 военнослужащих ВВ и внутренних войсках МВД РФ и Министерства обороны РФ, 60 сотрудников органов внутренних дел, 14 несовершеннолетних и 11 иностранных граждан. Так, в Северо-Кавказском регионе более 70% всех похищений людей совершается бандами с целью получения выкупа, размер которого достигает до 1,5 млн. долларов (См. Р.Э.Оганян "Криминологическая теория и практика предупреждения преступлений, связанных с похищениями людей": "Автореф. дис. д-ра юридических наук/ Юридический институт МВД РФ. М., 2002. С.4-5).

Для пресечения каналов финансирования террористических формирований **целесообразно:**

- разработать механизм обмена между зарубежными государствами информацией в отношении юридических и физических лиц, подозреваемых в финансировании террористических и экстремистских организаций;

- усилить контроль за движением финансовых потоков и гуманитарной помощи, направляемых в Северо-Кавказский регион по линии неправительственных и внебюджетных фондов, с целью недопущения перевода денежных средств на счета коммерческих структур, подконтрольных террористическим и экстремистским организациям;

- факты финансирования террористов придавать широкой огласке в СМИ с комментариями официальных лиц;
- в Чеченской Республике Указом Президента Российской Федерации ввести особое денежно-банковское обслуживание и социальное обеспечение граждан с целью предотвращения хищения федеральных бюджетных денег, ограничения движения в республике наличных рублевых средств и запрете движения валютных денежных средств, с целью наращивания усилий по нормализации обстановки в республике;
- в законодательном плане отработать механизм возложения ответственности на юридические организации и физические лица за финансирование террористической деятельности;
- правоохранительным и контролирующим органам особое внимание уделять организации и проведению комплексных и целевых мероприятий в отраслях экономики наиболее подверженных криминальному воздействию со стороны организованных преступных сообществ, связанных с террористическими формированиями.

3. Организационно-технические проблемы обеспечения безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте

Дягилев А.Н.

начальник отдела организации
противодействия террористическим актам
Департамента управления в кризисных ситуациях МЧС России

О СНИЖЕНИИ РИСКОВ И СМЯГЧЕНИИ ТЯЖЕСТИ ПОСЛЕДСТВИЙ ОТ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ТРАНСПОРТЕ

Следует констатировать, что терроризм, как опаснейшее антиобщественное деяние, подрывающее устои государства, стал сегодня инструментом достижения не только личных или корпоративных преступных целей, но и весьма значительных политических и даже геополитических целей.

Мы уже стали свидетелями того, как террористическая деятельность создает угрозу жизни невинных людей, а во многих случаях – безопасности среды их жизнедеятельности.

В последнее время терроризм приобрел организованный характер – это уже террористические **акции**, и, соответственно, борьба с этим явлением требует **системного подхода и скоординированных действий**.

Названные причины, в совокупности с нарастающим в мире политическим и религиозным экстремизмом, применением в терактах передовых технологий и современных средств поражения, в том числе массового, обусловили необходимость эффективной межведомственной координации антитеррористической деятельности.

Законодательной базой такого подхода стал Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" от 25 июля 1998 года, определивший правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, а также права, обязанности и гарантии граждан в связи с осуществлением этой борьбы.

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 является необходимость адаптации к современным вызовам и угрозам всей инфраструктуры современного жизнеустройства общества.

Отмечу, что даже при одинаковом финансовом и материально-техническом обеспечении правоохранительных органов и террористических организаций, террорист всегда находится в более выгодном положении, т.к. за ним остается право выбора времени, форм и способов террористического воздействия. Иными словами, государственные структуры вынуждены чаще всего реагировать на чрезвычайную ситуацию, а не предупреждать ее, хотя усилиями спецслужб иногда удается не допустить реализации замыслов террористов. Но это, к сожалению, скорее исключение, чем правило.

Предупредить террористические проявления можно только исключив причины, их порождающие, а эта сфера деятельности не входит в компетенцию МЧС России и правоохранительных органов. Поэтому мы видим свою задачу, в первую очередь, в организации проведения широкого спектра мероприятий по подготовке объектов экономики к ликвидации возможных последствий чрезвычайных ситуаций, в т.ч. террористического характера, а также минимизации последствий от них.

Транспортная инфраструктура, являясь одной из важнейших компонентов стратегической инфраструктуры любого государства, требует особого внимания и заботы, т.к. обеспечивает функционирование экономики, как в нормальном режиме, так и в чрезвычайных ситуациях различного характера. Необходимо отметить, что все виды транспорта являются источником потенциальной опасности для человека и окружающей природной среды в связи с перевозкой больших объемов опасных грузов и десятков миллионов пассажиров.

Современное эффективное государство, а только такое государство имеет право на жизнь в XXI веке, немислимо без эффективной транспортной системы.

Подготовка транспортной системы к чрезвычайным ситуациям имеет своей целью дальнейшее повышение ее надежности, устойчивости и расширение возможностей, при этом нельзя допустить снижения **эффективности** системы в целом.

Важным элементом подготовки транспортной системы к противодействию террористическим акциям является обеспечение надежной физической защиты наиболее важных 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 усилий на системной основе – главный приоритет для всех сложных технических и организационных систем.

Состояние защищенности потенциально опасных объектов изучалось МЧС России в ходе совместных с ФСБ и МВД России проверок и инспекций. Кратко ее можно охарактеризовать как **критическая**.

Производственные мощности предприятий, транспортные коммуникации, в сегодняшнем виде, могут стать весьма легкой добычей террористов. Состояние основных производственных фондов многих потенциально опасных объектов транспортной инфраструктуры таково, что и без террористического воздействия эти объекты являются источниками постоянной угрозы для жизни и здоровья населения и окружающей природной среды.

Одной из важнейших задач создания целостной системы снижения рисков и смягчения последствий от террористических актов на территории Российской Федерации является разработка методологии формирования и своевременного обновления «Перечня потенциально опасных объектов». Такой подход, на наш взгляд, позволит:

- рациональнее расходовать финансовые и материальные средства.

- повысить объективность оценки реального уровня антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов транспортной инфраструктуры.

- обеспечить комплексное планирование мероприятий по защите наиболее уязвимых элементов потенциально опасных объектов.

Безусловно, разработка такой методики потребует привлечения научных сил разных ведомств. Возможно, эти работы уже ведутся в организациях, которые Вы представляете. Надеюсь, что в ходе нашей совместной работы мы уточним этот вопрос.

Формирование перечня потенциально опасных объектов транспортной инфраструктуры, как возможных объектов терроризма, имеет одну существенную особенность. Подходы, которые использовались для категорирования других наиболее важных экономических и оборонных объектов, здесь не пригодны.

Практически полный перечень потенциально опасных объектов разработан в январе 2001 года и уточнялся в течение 2002 года. К ранее перечисленным объектам добавились объекты жизнеобеспечения, весь транспортный комплекс и места массового скопления людей (рынки, торговые предприятия, культурно-зрелищные учреждения и т.д.). Но сам по себе такой перечень ничего не дает нам в практическом плане. Реально затруднить проведение теракта на объекте может четкая и слаженная работа всех государственных институтов и руководителей организаций, относящихся к потенциально опасным объектам экономики.

Организованность и порядок – важный элемент противодействия терроризму.

Руководители всех уровней должны анализировать состояние подведомственных объектов с точки зрения антитеррористической устойчивости или защищенности.

Место и роль системы оценки в работе по повышению антитеррористической защищенности объектов трудно переоценить.

На наш взгляд такая оценка должна включать минимум три блока показателей:

1. Оценка внутреннего состояния объекта:

- наличие и состояние охраны;
- состояние режима;
- состояние объектовой системы ГОЧС;
- состояние основных производственных фондов;
- состояние производственной и технологической дисциплины;
- кадровое обеспечение;
- уровень подготовки персонала;
- наличие и состояние хранения запасов и резервов для восстановления нарушенного производства;

2. Оценка прилегающей территории:

- состав населения;
- наличие и количество людей, входящих в "группу риска";
- наличие и род занятий иностранных граждан, лиц без гражданства и имеющих двойное гражданство;

- наличие и степень потенциальной опасности соседних объектов;
- и др.

3. Оценка региональных факторов:

- наличие и состояние границ с зонами социальных и военных конфликтов;
- экологическая обстановка в регионе;
- природно-климатические и другие особенности региона.

При выборе алгоритма оценки рационально использовать Паспорт безопасности объекта, в котором содержится большая часть необходимых исходных данных.

Главным элементом, от которого зависит вся дальнейшая работа, является межведомственная **Методика оценки уязвим** вопросы **ости**. Методика должна давать возможность в ходе оценки выявлять наиболее уязвимые элементы объекта и переходить непосредственно к планированию комплекса мероприятий, а в первую очередь, требующих финансовых, материальных и других ресурсов. В этом случае План повышения антитеррористической защищенности объекта транспортной инфраструктуры обязательно получится комплексным, рациональным и обоснованным. Этот процесс необходимо проводить с определенной периодичностью. Полный цикл, до следующей оценки, может быть различным для разных по сложности внутренней структуры объектов. Главное в то что процесс совершенствования будет практически непрерывным, а это даст возможность принимать обоснованные, а, значит, рациональные решения.

В разработке Методики оценки уязвимости потенциально опасных объектов транспортной инфраструктуры наибольшие трудности вызывает выбор показателей. Считаю, в формировании системы показателей должны быть задействованы все федеральные органы исполнительной власти, которые вошли в перечень, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 215.

При таком подходе, у нас не будет ситуаций, когда федеральный орган представляет план первоочередных мероприятий по усилению антитеррористической защищенности объектов отрасли, а в документах надзорного органа, почти по всем объектам записано - анализ антитеррористической защищенности не проводился.

На мой взгляд, работу по созданию и корректировке перечня потенциально опасных объектов нужно проводить.

Анализ материалов, подготовленных различными ведомствами, однозначно свидетельствует о том, что главной задачей мы должны считать продолжение совместной разработки методологии анализа уязвимости потенциально опасных объектов транспортной инфраструктуры.

В коротком выступлении не представляется возможным раскрыть все аспекты исследуемой тематики, поэтому ограничусь обозначением вопросов, требующих, на наш взгляд, скорейшего разрешения. В случае вашей заинтересованности обозначенные проблемные вопросы могут быть развернуты в целостную систему мероприятий.

Важным условием успешного решения задач по снижению уязвимости объектов транспорта и снижению тяжести последствий возможных террористических проявлений на его объектах, является гармоничное включение комплекса мероприятий на транспорте в общую систему государственных

мер по борьбе с терроризмом, которая должна стать основой развития и совершенствования нормативной правовой базы в этой области.

Эффективная борьба с терроризмом может обеспечиваться следующими системообразующими элементами в указанной последовательности:

1. Формулировка национальной идеи трансляция её в государственную идеологию и Концепцию национальной безопасности.

2. Выработка эффективной стратегии и тактики борьбы с терроризмом, уточнение перечня опасностей и анализ возможных террористических угроз.

3. Реформа государственного аппарата с целью повышения эффективности его деятельности; уточнение целей, функций и задач федеральных органов исполнительной власти, с учетом их участия в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности.

4. Адаптация всех государственных структур управления, потенциально опасных объектов и систем жизнеобеспечения населения к современным террористическим угрозам; формирование на постоянной основе надведомственного органа, отвечающего за выработку и реализацию государственной политики в области борьбы с терроризмом.

5. Разработка и нормативное закрепление критериев и алгоритма оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также руководителей объектов экономики по решению задач повышения антитеррористической защищенности подведомственных объектов и снижения тяжести последствий террористических акций.

На научно-методическом и инженерно-техническом уровнях главными задачами на наш взгляд являются:

1. Формирование целостной методологии борьбы с терроризмом в современных условиях, с учетом возможного появления его новых форм.

2. Обеспечение государственной поддержки объектов стратегической инфраструктуры и систем жизнеобеспечения населения в части повышения их физической защиты, создания и развития служб собственной безопасности.

3. Усиление государственной поддержки отечественных разработчиков, производителей и внешнеторговых организаций-дистрибьютеров, занимающихся обеспечением потребителей современными техническими средствами мониторинга, контроля, охраны, спасения и пожаротушения, а также спецсредствами.

В заключение хотелось бы обратить внимание коллег на необходимость активизации усилий государства в области **защиты духовно-нравственных и культурных** основ нашего общества. Неблагополучие в этой, казалось бы далекой от тематики конференции сфере, во многом способствует росту преступности в целом и создает благоприятные условия для террористов всех мастей.

Кривуля С.Д.

Главный государственный санитарный врач
по железнодорожному транспорту,
заместитель руководителя Департамента
здравоохранения МПС России,
кандидат медицинских наук

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ БИОЛОГИЧЕСКОМУ И ХИМИЧЕСКОМУ ТЕРРОРИЗМУ НА ОБЪЕКТАХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА И МЕТРОПОЛИТЕНА

Уважаемые участники конференции!

На железнодорожном транспорте создана система противодействия биологическому и химическому терроризму и проводится комплекс мер с учетом объемов пассажирских и грузовых перевозок, а также прогнозируемых последствий.

Исполняя Федеральный Закон «О борьбе с терроризмом», постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму», решения Федеральной комиссии и рабочей группы № 3, решаются следующие задачи:

- предупреждение и раннее выявление фактов возможного применения биологических, химических и других агентов массового поражения;
- защита объектов, связанных с перевозкой пассажиров и грузов, систем жизнеобеспечения (водоснабжение, вентиляция, объекты питания, инженерные сооружения);
- повышение устойчивости работы объектов железнодорожного транспорта в условиях чрезвычайных ситуаций;
- подготовка предприятий, организаций и учреждений железнодорожного транспорта к работе в условиях чрезвычайных ситуаций исходя из конкретных особенностей;
- организация и проведение предупредительных и режимно-ограничительных санитарно-гигиенических, противозидемических и лечебно-диагностических мероприятий на объектах железнодорожного транспорта, в местах массового сосредоточения людей и на маршрутах планируемой эвакуации;
- научно-методическое обеспечение, специальная подготовка кадров;
- тотальный контроль и обратная связь с принятием оперативных и управленческих решений.

Разработка, реализация и контроль мероприятий по противодействию биологическому и химическому терроризму ведется с обязательным участием органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора на железнодорожном транспорте.

Под особым контролем находятся места массового сосредоточения людей, в том числе имеющие проникающие коммуникации, вентиляционные системы, энерго- и водоснабжения, лаборатории, места хранения сильнодействующих, ядовитых веществ.

Разработан и внедрен в практическую деятельность перечень 14 профессиональных групп работников железнодорожного транспорта, связанных с безопасностью движения и обслуживанием пассажиров - «группа риска».

Система контроля за объектами массового сосредоточения людей на железнодорожном транспорте предусматривает:

лабораторные исследования воздушной среды (Проводятся на всех функционирующих категоризованных вокзалах (станциях) сети дорог России в постоянных 6-9 точках по 7 химическим «маяковым» показателям, параметрам микроклимата, бактериальной обсемененности);

динамическое наблюдение за состоянием здоровья работников отрасли, связанных с безопасностью перевозок и обслуживанием пассажиров;

формирование банка данных фоновых показателей химического и биологического загрязнения воздушной среды пассажирских и служебных помещений всех подконтрольных объектов массового сосредоточения людей;

формирование банка данных фоновых показателей заболеваемости с временной утратой трудоспособности и фоновые значения показателей иммунного статуса у работников «групп риска».

Внедрение медико-санитарного мониторинга на указанных подконтрольных объектах позволило сформировать ведомственный банк данных фоновых уровней бактериального и химического загрязнения воздушной среды, а также показателей заболеваемости с временной утратой трудоспособности и иммунного статуса у работников, непосредственно обслуживающих пассажирские перевозки.

В результате выполненного анализа эффективности медико-санитарного мониторинга за последние 10 лет установлены некоторые общие закономерности в динамике показателей здоровья у работников «групп риска» в зависимости от изменения санитарно-гигиенической и эпидемиологической обстановки на объектах. Знание этих особенностей способствует более оперативному решению практических задач по устранению нарушений или ликвидации последствий возникающих чрезвычайных ситуаций.

Для более качественного проведения мониторинга в 2003 г. и последующие годы предусмотрено переоснащение приборной базы центров госсанэпиднадзора, в том числе по приборам антитеррористической направленности. Кроме того, разработаны и апробированы принципиально новые отечественные образцы автоматических сигнализаторов для раннего обнаружения в воздушной среде биологических агентов.

В целях обеспечения безопасности перевозочного процесса и предупреждения различного рода нештатных ситуаций оправдывает себя действующая на железных дорогах оперативная система ежедневного санитарного контроля качества подготовки пассажирских составов в рейс и содержания их в пути следования.

Особую актуальность приобретает также научное обоснование комплекса медико-профилактических и организационных мер, направленных на повышение безопасности перевозок особо опасных грузов (высоко-токсичных, взрывоопасных и пожароопасных веществ).

Специальным Положением установлено взаимодействие между железнодорожными администрациями государств-участников Содружества Независимых Государств по вопросам предупреждения завоза и распространения особо опасных и карантинных инфекционных заболеваний.

Одним из важных механизмов противодействия биологическому и химическому терроризму является проводимая во исполнение Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» санитарная паспортизация и контроль специально выделяемого подвижного состава.

Специфичным направлением деятельности госсанэпидслужбы МПС России является повышение устойчивости работы объектов железнодорожного транспорта и метрополитена в условиях возможного применения в террористических целях биологических, химических и иных средств поражения.

Это реализуется путем разработки предложений и проведения контроля за состоянием защищенности систем жизнеобеспечения, за полнотой и своевременностью выполнения санитарно-гигиенических и противозидемических мероприятий, за вредными и опасными факторами производственной среды и уровнем заболеваемости работающих. В первую очередь это касается основных пассажирских объектов, а также ряда объектов стратегического значения (сортировочные и грузовые станции, тоннели и другие искусственные сооружения).

Существенная роль в повышении оперативности действий личного состава формирований в экстремальных условиях принадлежит целенаправленной и систематической их подготовке по вопросам противодействия биологическому и химическому терроризму, совершенствованию нормативной и методической базы в этой области.

В учреждениях здравоохранения и госсанэпиднадзора отрасли разработаны «Планы мероприятий по предупреждению террористических актов и действиям в случае их возникновения», соответствующие инструкции для различных категорий работающих.

Для ликвидации последствий террористических акций планами предусмотрено незамедлительное задействование медицинских выездных бригад, а при необходимости лечебно-профилактических учреждений и центров госсанэпиднадзора.

При планировании необходимых сил и средств, видов и объемов помощи учитываются данные разработанного прогноза по оценке медико-тактической обстановки, которая может сложиться на конкретном пассажирском объекте в результате диверсионного применения химических и биологических средств поражения.

Расширяется материально-техническая база для обучения работников железных дорог, систематически проводятся учения и тренировочные занятия личного состава формирований по тематике предупреждения и ликвидации последствий террористических акций.

В качестве методической литературы используются справочно-информационный материал, специальная литература, некоторые последние издания в этой области, в частности, «Методические рекомендации по организации и проведению противоэпидемических мероприятий при терактах с применением биологических агентов» (2001 г.), «Руководство по противодействию биологическому терроризму» (2003 г.) под редакцией академика РАМН, профессора Г.Г. Онищенко.

По инициативе Департамента здравоохранения МЧС России впервые подготовлено комплексное отраслевое руководство по профилактике и ликвидации последствий террористических акций с применением химических, биологических и радиационных средств на пассажирских объектах железнодорожного транспорта и метрополитена.

Наконец, важным в реализации поставленных задач является использование современных отечественных и зарубежных достижений в области противодействия терроризму, а также координация и взаимодействие причастных министерств и ведомств.

Предложения:

1. Необходимо расширить правовую базу противодействия биологическому и химическому терроризму, предусмотрев не только уголовную ответственность за содеянное, но и ответственность должностных лиц, которые в результате халатного отношения к исполнению своих обязанностей, создают условия, способствующие совершению терактов.

2. Необходимо предусматривать финансирование для расширения тематики научных исследований и технического переоснащения контролирующих органов аппаратурой антитеррористической направленности.

**Волынский В.Ю., Волынский-Басманов Ю.М.,
Марычева З.М.**
Научно-учебный центр
по авиационной безопасности "АБИНТЕХ"

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРАКТИ- ЯМ НА ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ

В июле 2003 года исполняется 30 лет со дня создания на воздушном транспорте отделов режима, преобразованных в 1994 году в службы авиационной безопасности (АБ).

Служба АБ - основное подразделение в организациях гражданской авиации, выполняющее задачи по борьбе с терроризмом - предотвращение актов незаконного вмешательства (АНВ) в деятельность гражданской авиации (ГА). Не вдаваясь в историю вопроса, остановимся на некоторых аспектах, от которых, по нашему мнению, зависит эффективность деятельности служб АБ.

1. Важнейшим направлением повышения эффективности деятельности такой сложной иерархической структуры, которую представляет собой АБ, является развитие и совершенствование её автоматизированной системы управления, сбора, обработки и передачи информации. Отдельной крупной научно-технической задачей здесь является создание и постоянное пополнение банка данных сведениями об актах незаконного вмешательства, включая информацию об их причинах, способах предотвращения, ликвидации последствий и т.д. Указанные банки данных будут являться элементом экспертных систем, которые могут создаваться на базе современной вычислительной техники и призваны обеспечивать анализ, прогнозирование и выдачу рекомендаций по предотвращению АНВ, в особенности в экстремальных ситуациях. Кроме того, экспертные системы будут мощным инструментом в учебном процессе для сотрудников системы АБ всех уровней заинтересованных организаций и ведомств. Создание указанных экспертных систем потребует серьезных научных проработок в области соответствующих имитационных систем (моделей) и методик.

Определенную научно-практическую задачу представляет совершенствование защиты авиационных информационных систем от несанкционированного доступа.

2. Необходимо изменить подходы к решению задач по определению численности личного состава и уровня технической оснащенности службы АБ. Принципиальным вопросом здесь является выбор и обоснование критерия соотношения между стоимостью содержания (затратами ресурсов) личного состава служб АБ и их технической оснащенности. С одной стороны, увеличение того и другого способствует повышению эффективности борьбы с АНВ. С другой, высокая стоимость современных технических средств и увеличение численности личного состава службы АБ являются причиной увеличения затрат авиакомпаний и авиапассажиров. Кроме того, увеличение объемов и видов процедур (проверки, досмотр и т.д.) увеличивает задержки рейсов, время оборачиваемости самолётов, что может, в

свою очередь, вызвать отток пассажиров в пользу других видов транспорта. Для решения вышеуказанной задачи может быть использован показатель, определяемый отношением общих затрат на службы АБ к сумме прогнозируемых потерь от АНВ. Критерий минимизации ущерба от АНВ (максимизации величины предотвращенного ущерба) имеет понятия и отвечает основной задаче службы АБ – предотвращение АНВ в деятельности гражданской авиации. С использованием рассматриваемого критерия математическая задача выбора структуры и технической оснащенности службы АБ может быть поставлена либо в виде: «обеспечить заданную величину предотвращенного ущерба при минимальных затратах ресурсов на ее создание и функционирование», либо в виде: «при выделенных ресурсах на создание и функционирование службы АБ минимизировать потери от АНВ».

Следует отметить, что подобный критерий уже давно используется для обоснования затрат на государственные структуры, выполняющие определенные защитные функции, например, на вооруженные силы государства с учётом его оборонной концепции (военной доктрины), а также на их составные части (виды Вооруженных Сил и роды войск).

3. Отдельной научной задачей является разработка методики оценки затрат ресурсов и их распределения по задачам системы АБ. Существенным элементом этой методики может являться методика определения затрат на содержание службы АБ заданной (фиксированной) структуры.

4. В борьбе против воздушного терроризма ключевым элементом является человеческий фактор. Поэтому важна сбалансированность технической вооруженности и человеческого фактора в службе АБ. При этом приоритетное значение приобретают психологические аспекты деятельности и обучение личного состава. Необходима реализация типовых учебно-методических разработок (ТУМР) ИКАО: "Руководящий состав", "Инструктор", "Организация действий в критической обстановке", "Авиационная безопасность авиакомпаний" и др., которые постоянно наращиваются и совершенствуются. В этой связи задачи совершенствования подготовки кадров САБ, совершенствования учебных программ, обмен опытом с учётом особенностей аэропортов, авиапредприятий и эксплуатантов весьма актуальны.

5. Вследствие "интернационализации" воздушного транспорта существенное значение приобретает международное сотрудничество по вопросам АБ на различных направлениях, в том числе технического и информационного сотрудничества.

6. Если учесть, что наиболее значительными по количеству всех АНВ в деятельности ГА являются заложения взрывных устройств или угроза их взрыва, особой проблемой является обучение сотрудников ГА правилам безопасного обращения как состоящими на вооружении (штатными), так и самодельными взрывными устройствами.

Следует иметь в виду, что террористы часто используют элементы «неизвлекаемости». При всей значимости помощь специалистов-взрывотехников правоохранительных и контрольных органов, необходимо наличие хотя бы в крупных международных аэропортах своих собственных "взрывоохранников", которые бы не только обнаруживали, выявляли, идентифицировали и т.д. взрывоопасные предметы, но в случае экстренной необходимости имели бы предусмотренное законодательством право,

производить транспортировку этих предметов, а также безвзрывное, а если необходимо - взрывное их разрушение.

7. Требуется дальнейшего решения проблема управления в чрезвычайных (кризисных, экстремальных, сбойных, аварийных) ситуациях в аэропорту базирования и в зоне его ответственности. Эта проблема является "стыковой", как и не менее важные проблемы предотвращения инцидентов с опасными грузами, инженерно-технических средств охраны, обеспечения порядка и т.п. Эти проблемы требуют взаимодействия и координации усилий всех заинтересованных служб и организаций.

8. Дальнейшему развитию подлежит научно-техническое направление, связанное с созданием и внедрением отечественного современного досмотрового оборудования, современных систем связи и передачи информации, отвечающих достигнутому сейчас международному уровню.

9. Отдельную специальную научно-техническую проблему представляет дальнейшее исследование уязвимости и защиты воздушных судов, объектов и, конечно, людей от боевых (штатных) и диверсионных средств поражения, а также выработка рекомендаций и оценка эффективности способов и средств защиты от них с использованием имеющихся наработок по исследованию координатных законов поражения боевых самолетов от средств поражения сухопутных войск и ПВО.

В последние годы изменился характер актов незаконного вмешательства. Если раньше наибольшую угрозу представляли угоны и захваты самолётов, то сейчас террористы изменили тактику и перешли к организации взрывов самолётов в полёте и, с целью дестабилизации внутреннего положения в стране, к взрывам в зданиях аэровокзалов и различных объектов в аэропортах.

Рассмотрим вопрос сбора исходной информации, её обработки и анализа текущей ситуации в этих условиях здесь цели могут использоваться как стационарные средства наблюдения, так и передвижные автоматизированные устройства для активного оперативного наблюдения - автономные роботы. Особую сложность представляет правильный выбор концепции построения таких автономных наблюдателей, разработка стратегии их функционирования и создание инструмента для «проигрывания» различных возможных ситуаций.

В стратегию функционирования наблюдателей входит определение их числа, мест размещения, маршрутов и режимов передвижения, состава датчиков и других средств сбора информации, режимов работы этих средств и алгоритмы

Алгоритмы должны обеспечивать:

- первичный сбор информации об оперативной обстановке;
- предварительную обработку этой информации с учётом поступающих сообщений и указаний руководства, а также оперативных дежурных (сменных начальников) служб и ведомств;
- выдвижение гипотез о возможных опасных ситуациях;
- определение плана (стратегии) проверки выбора гипотез с использованием преимуществ активного поведения (подъехать, заглянуть, спросить, ...);

- определение стратегии действий по предотвращению или устранению опасной ситуации;
- передача указаний другим участникам операции и выполнение своей роли в разработанной операции.

Примечание. Система должна позволять руководству службы безопасности и компетентным её сотрудникам в любой момент получать информацию о:

- полном составе выдвигаемых гипотез;
- принимаемых решениях;
- выбранных планах и стратегиях.

Кроме того, на каждом этапе работы руководитель службы безопасности может:

- внести дополнительную гипотезу в список, выдвинутый системой,
- исправить решение системы или продиктовать ей новое,
- одобрить или забраковать ее план проведения операции, а также сообщить свой план действий.

Накопление опыта и вызванное этим повышение эффективности работы будет обеспечиваться только при условии, если системе будет присуща способность к самообучению, к запоминанию прошлых ситуаций, принятых в них решениях, разработанных или заданных руководством стратегиях проведения операций с учётом степени достигнутого успеха.

Роль инструмента для проигрывания возможных ситуаций может выполнить специальный программный комплекс моделирования действий системы в различных условиях. Такой комплекс особенно необходим на этапе разработки технического задания на робототехнические средства, отвечающие сформированной концепции. При наличии вычислительных средств высокой производительности моделирование может использоваться и на этапе принятия решений и выборе стратегий.

Современное состояние технических средств и достигнутый на сегодня уровень развития систем искусственного интеллекта не позволяют исключить людей из процесса обеспечения безопасности в авиации. Поэтому, для борьбы с терроризмом и террористическими актами остаются актуальными задачи подготовки персонала к действиям в условиях экстремальной ситуации и соответствующей поддержки этих действий советами в реальном времени.

Эти две задачи можно представить как два режима работы интеллектуальной экспертной системы, обеспечивающей накопление и сохранение опыта работников с большим стажем с последующей передачей его новым сотрудникам.

В режиме обучения такая система должна давать возможности пользователю: просто доступа к материалам соответствующего раздела; получения отчета на четко сформулированный вопрос, выбора раздела или вопроса с помощью "меню", а также в ходе активного диалога помочь сформулировать суть конкретной проблемы или подобрать необходимый общеобразовательный материал.

В режиме оперативного консультанта или советника экспертная система представляет проранжированный список рекомендуемых действий в описанной им (или выбранной из меню) сложившейся ситуации.

Таким образом в работе приведены актуальные девять задач из обширного круга проблем повышения эффективности службы авиационной безопасности.

Кроме этого необходимо:

- разработать интеллектуальную систему получения и обработка оперативной информации, принятия решений в опасных ситуациях для разработки стратегии предотвращения или пресечения теракта;
- разработать программный комплекс моделирования действий средств и звеньев службы безопасности при различных сценариях;
- создать средства индивидуального обучения персонала;
- разработать систему оперативной консультации для дежурного службы безопасности или диспетчера по действиям в опасной ситуации.

Реализация каждой из этих задач требует тщательного подготовленного технического задания, может быть выполнена коллективом с соответствующими профессиональными навыками и обеспечит связанные, обоснованные и эффективные действия всех звеньев службы безопасности.

Таковы лишь некоторые из проблемных аспектов, решение которых позволит повысить эффективность борьбы с АНВ в деятельность ГА в современных условиях.

**Волынский-Басманов Ю.М.,
Волынский В.Ю., Цыгулев Г.И.**
Научно-учебный центр «АБИНТЕХ»

ОПЫТ ПОДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛА ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ОТ ТЕРРОРИЗМА НА ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ

Обучение персонала гражданской авиации главным образом, сотрудников служб авиационной безопасности России и других стран СНГ центр «АБИНТЕХ» осуществляет на основе правовых актов Международных организаций гражданской авиации, прежде всего, ИКАО, ИАТА и нормативно-технических документов ГС ГА Минтранса РФ.

ИКАО разработало программу обучения AVSEC, рассчитанную на использование во всем мире. Эта программа, составленная в форме руководства, призвана дополнить существующие в государствах национальные программы обучения и подготовки по вопросам авиационной безопасности и содержит конкретные типовые учебно-методические разработки (ТУМР) по каждому типу учебных курсов в области авиационной безопасности. При желании эти ТУМР легко могут быть включены в национальную программу обучения и подготовки по вопросам авиационной безопасности.

По разработанной ИКАО методике ТРЕЙНЭР курсовой материал каждой ТУМР содержит всю информацию, необходимую для проведения конкретного курса и представленную в оптимальном с точки зрения усвоения виде. Сюда входят методические указания для инструкторов, тематический материал для раздачи слушателям, упражнения, контрольные работы и учебные средства. Это позволит разным инструкторам добиваться одинакового уровня качества и целостности подготовки по каждому курсу. Более того, любому инструктору, располагающему квалификацией в области авиационной безопасности, потребуется минимум времени на подготовку к проведению курса. Как показывает опыт, такой подход к обучению, ориентированный на материал, значительно эффективнее и приносит более высокие результаты, чем традиционное обучение, при котором основную роль играет инструктор.

Подготовка персонала служб авиационной безопасности в центре «АБИНТЕХ» ориентирована на получение слушателями практических навыков, которые потребуются в их повседневной работе. Основным разделением принципов проведения обучения является ориентированность слушателей на получение Знаний и Навыков. Знания расширяют кругозор, дают возможность самостоятельно принимать решения, лучше ориентироваться и корректировать свои действия при изменении внешних факторов. Навыки позволяют качественно выполнять свои функции в определенной узкой области своей деятельности, например, распознавать образы опасных предметов на экране интроскопа или выявлять поддельные документы. Получение конкретных навыков является задачей наших краткосрочных курсов подготовки и повышения квалификации. Система подготовки сотрудников САБ проводится по схеме: начальная подготовка (теоретическая подготовка + стажировка на рабочем месте) – курсы специальной про-

фессиональной подготовки – РАБОТА – курсы повышения квалификации. Начальная подготовка проводится в авиапредприятиях, специальная профессиональная подготовка и повышение квалификации в центре «АБИНТЕХ» и других авиационных учебных центрах, сертифицированных и имеющих лицензию на соответствующую деятельность.

Что касается начальной подготовки после принятия сотрудника на работу, он должен изучить нормативные документы, технологии работы САБ и других служб аэропорта, т.е. получить знания, которые позволят сотруднику уяснить свои задачи и «не заблудиться» в аэропорту.

Мы считаем и это во многом совпадает с нормативными документами, что задачи специальной профессиональной подготовки и повышения квалификации должны быть иные. Очевидно, что нет смысла посылать человека с отрывом от производства в другой город, оплачивать дорогу, проживание, командировочные и стоимость самого обучения только для того, чтобы преподаватель прочитал по бумажке (или на память) выдержки из нормативных документов, изучить которые можно у себя в авиапредприятии или же показал на пальцах как опасен терроризм. Мы предлагаем такой уровень подготовки, который невозможно достигнуть на местах. Специальная профессиональная подготовка и повышение квалификации направлены в центре «АБИНТЕХ» на получение слушателями тех или иных контингентов САБ практических навыков, которые необходимы им для работы.

Каким же требованиям, реализованных у нас, должен соответствовать учебный авиационный центр, осуществляющий подготовку сотрудников САБ? Во первых, учебные классы должны быть оборудованы как можно большим числом макетов и образцов взрывных устройств, инженерных боеприпасов, оружия которые применялись террористами при совершении актов незаконного вмешательства. Очень важно, чтобы слушатели могли все это увидеть, а при необходимости потрогать руками, ведь невозможно найти при досмотре то, чего никогда не видел! Во-вторых, учебные курсы должны быть оснащены видеосистемами, проекционной техникой и настенными плакатами, которые дополняют макетную базу и облегчают восприятие преподаваемого материала. В третьих, сам преподаватель должен иметь практические навыки работы в том направлении, которое он ведет. И, наконец, четвертое – самое главное и дорогостоящее. Это отработка практических навыков на компьютерных тренажерах. Компьютерные тренажеры широко применяются при подготовке летного состава, но их применение при подготовке сотрудников служб авиационной безопасности пока носит единичный характер.

Кроме получения практических навыков компьютерные тренажеры одновременно позволяют объективно принять экзамены, что также является важным фактором, повышающим качество обучения. В центре «АБИНТЕХ» имеются или совершенствуются следующие тренажеры:

Стрелковый тренажер - Электронный выстрел. Представляет собой датчик, надеваемый на ствол любого оружия, пистолета (в том числе газового), карабина и т.д. При наведении на мишень, можно наблюдать на экране компьютера траекторию движения руки при прицеливании и в момент нажатия на спусковой крючок, что позволяет отрабатывать навыки по стрельбе без расхода патронов и практически в любом помещении. Просто

и доступно, стоимость усовершенствованного нами тренажера несколько сот долларов.

Тренажер по досмотру воздушных судов. Позволяет изучить места специального досмотра на различных типах воздушных судов. Сейчас для этого приходится изучать этот вопрос сначала на схемах (плакатах), затем на самих ВС, находящихся в аэропорту на техническом обслуживании. Если с плакатами никаких проблем не возникает, то водить группу слушателей по всем типам воздушных судов не всегда осуществимо. С помощью тренажера, позволяющего выводить на экран компьютера фото или видеоизображения мест специального осмотра внутри и снаружи воздушного судна можно качественно подготовить специалистов по досмотру ВС всех типов.

Компьютерные тесты для различных категорий сотрудников САБ могут быть разработаны на местах на базе стандартных программ, позволяют тестировать сотрудников при проведении аттестации.

Компьютерные тренажеры по досмотру применяются для подготовки операторов рентгено-телевизионных интроскопов. Позволяют слушателям получить практические навыки по распознаванию опасных предметов и веществ, оружия, взрывных устройств и боеприпасов. Известны такие тренажеры как T & T, Trefox, Safe Passage и наконец, «Студент», разработанный в НУЦ «АБИНТЕХ». Один день работы на таком тренажере заменяет месяц стажировки на рабочем месте. С помощью тренажера демонстрируются различные изображения взрывных устройств, оружия и боеприпасов, методов их сокрытия.

Центр «АБИНТЕХ» образован в 1991 г. Зарегистрирован в установленном порядке как негосударственное образовательное учреждение.

По состоянию на 1 марта 2003 г. обучено более 16 тыс. слушателей-сотрудников служб авиационной безопасности и других подразделений ГА, правоохранительных органов РФ и стран СНГ. У нас обучались Федеральная служба охраны РФ, Московское управление налоговой полиции, Московское управление МВД на водном и воздушном транспорте, сотрудники ФСБ, ФАПСИ, Гостехкомиссии. Подготовка проводится по следующим учебным программам (в объеме от 40 часов и более), утвержденным Государственной службой ГА Минтранса России, Комитетом по образованию при Правительстве Москвы, Министерством образования РФ:

1. Руководители и должностные лица САБ;
2. Предполетный досмотр;
3. Предотвращение доступа в контролируемые зоны аэропорта;
4. Перронный контроль;
5. Сотрудники групп сопровождения рейсов повышенного риска;
6. Руководители и должностные лица представительства организаций ГА России за рубежом и в регионах РФ;
7. Инструктор по авиационной безопасности;
8. Руководители аварийно-спасательных работ (АСР) и должностные лица, принимающие участие в АСР;
9. Пожарный (спасатель), водитель пожарной машины.

По учебным программам, утвержденным УЦПО Госгортехнадзора РФ:

10. Безопасное обращение с взрывоопасными предметами;
11. Выявление, экспертиза опасных предметов и веществ, безопасное обращение с опасными предметами;
12. Предполетный досмотр (с учетом п.п. 10, 11);
13. Учебные курсы по противодействию терроризму для летного состава и комплексов наземного обслуживания воздушных судов;
14. Правила перевозки опасных грузов, предотвращение и ликвидация последствий с ними

Практически во всех курсах читаются и обсуждаются правовые (юридические), экономические (финансовые) аспекты деятельности САБ, вопросы координации (взаимодействия служб организаций ГА и заинтересованных ведомств в обычных и кризисных ситуациях. Большое внимание уделяется психологии: психологическому тестированию, невербальной коммуникации, их способам и методам выявления лиц, вынашивающих преступные замыслы; проводятся деловые игры.

Проведение перечисленных и ряда других учебных курсов, связанных с правоохранительной деятельностью, лицензировано и сертифицировано в установленном порядке соответствующими государственными органами исполнительной власти г. Москвы и РФ.

С 1996 г. центр «АБИНТЕХ» издает Информационный бюллетень «Авиационная безопасность и аварийно-спасательное обеспечение полетов» (по лицензии Госкомитета РФ по печати), учебно-методические пособия. Издано, в частности, совместно с сотрудниками Департамента по авиационной безопасности и аварийно-спасательного обеспечения полетов ГС ГА МТ РФ Учебное пособие по авиационной безопасности.

Центр «АБИНТЕХ» располагает в настоящее время четырьмя учебными аудиториями.

Учебно-тренировочная база включает в себя

1. Наглядные пособия (на стендах и в отдельном виде):
 - Макеты самодельных взрывных устройств, в том числе замаскированных под бытовые предметы, сюрпризы;
 - Образцы охолощенных боеприпасов и их макеты (ручные противотанковые и противопехотные гранаты, подствольные и реактивные боеприпасы, инженерные и минометные мины, снаряды авиационные, артиллерийские, кассетные боевые элементы БЧ РСЗО);
 - Макеты диверсионных взрывных устройств;
 - Муляжи боевых и промышленных взрывчатых веществ, индивидуальных, смесевых и других составов;
 - Образцы холодного оружия;
 - Образцы огнестрельного и газового оружия (пистолеты, револьверы, баллончики и т.п.), гражданского оружия самообороны – охолощенное или учебные;
 - Коллекция патронов – охолощенные;
 - Коллекция взрывателей – охолощенные;

- Средства взрывания (детонирующие и огнепроводные шнуры, электровоспламенители, капсули-детонаторы, капсули-воспламенители, запалы) – охолощенные;

2. Видеосистемы – набор учебных видеофильмов – 60 видеокассет;

3. Средства досмотра (рентгено-телевизионный интроскоп, ручные и стационарные металлодетекторы), наборы «Поиск», аэрозолей для экспресс – диагностики взрывчатых веществ и наркотиков и т.д.;

4. Компьютерная система обучения (тренажер), разработанная центром «АБИНТЕХ», для подготовки операторов интроскопов в комплектации для стационарного использования и для проведения выездных занятий (переносной компьютер и медиа-проектор) со значительной базой данных по взрывным устройствам и оружию (РТВ изображения и фото);

5. Специальные технические средства, предоставляемые сторонними организациями (блокиратор радиовзрывателей, нелинейные радиолокаторы, взрывозащитные контейнеры и т.п.);

6. Образцы технических средств охраны, наблюдения, оповещения, связи;

7. Литература: Информационный бюллетень «Авиационная безопасность», законы и кодексы РФ, нормативно-справочно-информационные издания ИКАО, ИАТА, правовые акты РФ, ГС ГА МТ РФ, журналы, специальные издания, раздаточные материалы и т.д.;

8. Учебные программы, тематические планы, конспекты лекций по преподаваемым курсам;

9. Альбом фотографий цветных изображений предметов, веществ и опасных грузов, запрещенных к перевозке на пассажирских воздушных судах;

10. Компьютерный тренажер «Электронный выстрел»;

11. Компьютерный тренажер «Человек-робот» для отработки навыков по оказанию первой (доврачебной) помощи.

На договорных началах центр «АБИНТЕХ» пользуется полигоном (для подрывов) и тиром (для стрелковой подготовки).

Центр располагает действующим электрорадиофицированным макетом Международного аэропорта «Шереметьево» размером 2м × 3м. На макете отрабатываются различные виды кризисных ситуаций, связанных с предотвращением актов незаконного вмешательства и порядок проведения аварийно-спасательных работ.

К настоящему времени по образцу ТУМР ИКАО центром «АБИНТЕХ» подготовлен проект Российских ТУМР для руководителей САБ, состоящий из десяти модулей, часть из которых опубликована в Информационном бюллетени центра «АБИНТЕХ».

В 1994 году в центре «АБИНТЕХ» впервые в Европе был проведен первый ознакомительный учебный курс «Инструктор», включающий в себя первую типовую учебно-методическую разработку (ТУМР) ИКАО, озаглавленную 123/Базовый и одобренную Советом ИКАО для глобального использования во всех 185 странах - членах ИКАО.

Ниже, в качестве примера, приведем цель обучения инструкторов по АБ.

В результате обучения преподаватели и инструкторы по авиационной безопасности должны знать:

- основу педагогического воспитания; структуру и содержание профессиональной подготовки по авиационной безопасности авиаперсонала и работников ГА РФ;

- основные положения законодательных актов и нормативных правовых документов авиационной безопасности, международных правовых актов по обеспечению авиационной безопасности;

- состояние авиационной безопасности в РФ и задачи САБ по ее обеспечению;

- организацию САБ, взаимодействие ее со службами аэропорта, авиапредприятия, эксплуатанта и других ведомств; содержание планов и программ по обеспечению авиационной безопасности;

- основные обязанности различных категорий сотрудников САБ (руководители, инспекторы перронного контроля, сотрудники групп досмотра, работники охраны), другого авиаперсонала и работников гражданской авиации в части обеспечения авиационной безопасности;

- внешние отличительные признаки, конструктивные особенности и способы выявления при досмотре взрывчатых веществ, взрывных устройств, боеприпасов, оружия, других опасных предметов и веществ; правила воздушной перевозки и безопасного обращения с ними;

- принципы действия и правила безопасной эксплуатации инженерно-технических средств охраны и технических средств досмотра, применяемых в аэропортах, авиапредприятиях и эксплуатантами;

- технологию досмотра ВС, пассажиров, членов экипажей гражданских воздушных судов, обслуживающего персонала, ручной клади, багажа, грузов, почты, бортовых запасов и автотранспорта на пунктах досмотра; рекомендации по выявлению подозрительных пассажиров;

- организацию пропускного и внутриобъектового режима в аэропортах, авиапредприятиях, организациях и учреждениях гражданской авиации.

Должны уметь:

- составлять учебные программы, планы, расписание занятий и обеспечивать организацию проведения подготовки (переподготовки) и текущей учебы сотрудников САБ, авиаперсонала и работников ГА РФ по авиационной безопасности в аэропортах, авиапредприятиях и эксплуатантах, учреждениях дополнительного профессионального образования ГА РФ;

- пользоваться учебно-методическими пособиями, аудио-визуальными и компьютерными средствами при проведении учебного процесса;

- работать на технических средствах, применяемых в пункте досмотра, на КПП, в подразделениях охраны и других подразделениях, где работают обучаемые сотрудники САБ.

Волынский-Басманов Ю.М.,
профессор
Юрьев Г.П.,
доктор психологических наук

МАССОВАЯ ПАНИКА КАК ТЕРАКТ И ЕЕ ПРЕОДОЛЕНИЕ

(с позиций психологии виртуальной реальности)

Причиной массовой паники может быть исключительный физический, психологический или социальный стрессор, одинаково значимый для большинства членов группы. К стрессогенным событиям, применительно к воздушному транспорту, можно отнести технические неисправности воздушного судна в полете, пожар на самолете и наземных объектах Гражданской авиации, стихийные бедствия, угрозы террористов и ложные сообщения о таких событиях и т.д.

К важным особенностям паники на движущихся и стационарных объектах ГА можно отнести полностью (самолет в воздухе) или частично (помещения аэропорта) замкнутые объемы большинства объектов и вполне естественное стремление отдельного человека покинуть угрожающее ему пространство. К особенностям возникновения панических настроений и действий группового характера относится обязательное первоначальное умышленное или неумышленное декларирование этих настроений и действий отдельным человеком – «главным паникером». Особенности коллективной паники проявляются в индивидуальном принятии навязываемых как бы извне действий, лишенных логического самоконтроля: неконтролируемые индивидом поступки трансформируются в групповой разрушительный потенциал. С позиций системности при групповой панике самоорганизуется социально-энергетическая система высшего порядка, подчиняющаяся закономерностям эволюции нелинейных систем. Последние качественно отличаются от линейных (одно-, двухмерных и многомерных) систем способностью к самоорганизации – появлением у целостной системы новых свойств, отсутствующих у составляющих ее подсистем. Исследованием способности систем к самоорганизации занимается наука синергетика (Г. Хакен, 1980). Для линейных систем характерны пропорциональность и суммарность силы реакции, силе внешнего воздействия на систему. В эволюции линейных динамических систем настоящее полностью определяет будущее системы. Нелинейные системы принципиально отличаются от линейных: а) необратимостью и многовариантностью возможных путей развития; б) наличием моментов неустойчивости системы в так называемых точках бифуркации или раздвоения. Никакими сколь угодно сильными воздействиями на систему нельзя заставить ее двигаться по не свойственным ей путям, но одновременно в точке бифуркации сколь угодно малое (например, провокационный возглас) внешнее воздействие на систему может радикально изменить путь ее развития на другой, возможный для данной системы. Эволюция нелинейной системы определяется не ее предысторией (прошлым), а тем, какой путь развития она выберет, то есть будущим. Возможные для нелинейной системы варианты будущего называются в синергетике аттракторами (притягивающими траекториями), позволяю-

щими предсказывать развитие системы. Управление нелинейной системой заключается в организации чрезвычайно малого и очень точного воздействия в момент ее неустойчивости вблизи точки бифуркации. Коллективная паника, если ее не остановить в самом начале развития или в состоянии неустойчивости новой групповой социально-психологической общности людей, может выступать в качестве реальной угрозы безопасности на объектах ГА.

Психология виртуальной реальности. Для более полного представления механизма возникновения, максимума развития и разрешения групповых панических атак, а также превентивных и ответных мер на объектах гражданской авиации считаем целесообразным изложить основные теоретические положения нового понимания устройства систем с позиций психологии виртуальной реальности.¹¹

Психология виртуальной реальности – это психология индивида, в котором наблюдаемые и различимые действия, состояния, процессы и свойства виртуально формируются и развиваются по общим принципам системной троичности.

Вне поля зрения современной психологии остаются многие феномены сознания. Эту нишу заполняют многочисленные колдуны, экстрасенсы, целители и им подобные. В психологии виртуальной реальности сформировано естественно научное объяснение суеверно-тревожным, религиозным ментальным и телесным моделям активности человека. Методика диалектического образно-смыслового обучения позволяет человеку эффективно решать собственные социально-психологические и связанные со здоровьем проблемы при так называемых «сглазе», «порче» и т.п.

Система масштабирования событий человека. Для согласования деятельности индивида с динамичными и внутренними условиями существует, по нашему мнению, единая система масштабирования событий (СМС), своеобразное центральное «Я» как режиссер «внутреннего театра жизни». Деятельность СМС также базируется на принципах единого смысло-энергетического системогенеза: троичности, двойной соподчиненности, вынужденной активности и цикличности. Основная функция сравнительной системы «выбор» сформирована двумя противоположными системными смыслами: «суммативностью» – тем, что есть в опыте, что уже было и что есть в памяти о прошлом, и «проективностью» – тем, что существует в предполагаемых возможностях достижения целей. И суммативность, и проективность сформированы из двух противоположностей: позитивного и негативного опыта прошлого, позитивного и негативного результата будущего, объединенных системными кольцом повторного входа и модуляции сигналов из внешней и внутренней среды.

Именно в системе масштабирования событий происходят главные процессы управления:

¹¹ Термин «виртуальный» исходит из средневекового латинского слова *virtualis* (возможный) – такой, который может или должен проявиться при определенных условиях.

1) прием всех предварительно цензурированных на разных уровнях нервной системы разнообразных сигналов извне и изнутри организма в систему масштабирования событий конвенционального триалога;

2) перекодирование сигналов с сохранением их смысловой общности и уникальности для последующей адресации в единую кольцевую информационную систему электромагнитных кодов СМС индивида;

3) непрерывно-прерывистый математический анализ градиента (степени прироста или уменьшения величины сигнала) электромагнитных сигналов в кольцевой матрице с автоматическим выделением главного сигнала в каждом цикле;

4) непрерывно-прерывистая трансляция главного сигнала непременно по всем адресам;

5) адресный прием отправителем «своего» закодированного сигнала обратно в качестве «включателя» функционально-ролевого действия.

Благодаря подобному механизму функционирования системы анализа и принятия решений осуществляется параллельно-последовательное проявление разнорольевых качеств человека. Рольевая активность может разворачиваться постепенно (самонастройка, самообучение), по принципу кумуляции или мгновенно по принципу взрыва (в критических ситуациях). Именно в системе масштабирования событий человека происходит перевод сигналов бытия в социально-ролевою творческую деятельность, что эквивалентно взаимопереходам физического в психическое и обратно.

Система масштабирования событий или «центральное «Я» человека принципиально отличается от «Я-ролей» своей явной субъективной виртуальностью при исключительно объективном механизме функционирования – это то, что называется «внутренним голосом». Поэтому-то иногда решение приходит как бы неожиданно путем «просветления», интуитивного озарения и т.п. Не случайно роль центрального «Я» в человеческой культуре мифологизировалась в абстрактные идеи единого или главного Бога, космического разума, или во внеобъектный «святой дух», объединяющий две противоположные объектные роли «отца и сына».

Система масштабирования событий и паника. В каждом из нас есть все то, что есть в другом человеке, иначе бы мы просто не понимали друг друга. Следовательно, в каждом из нас есть «паникер» и потенциальная возможность дать ему проявиться. Живой человек всегда включается в окружающие его события: на обычные реагирует обычно, на необычные – необычно, и это обычно. С психологической точки зрения значимым становится необычное поведение в типичных условиях. В ситуации реальной угрозы для жизни одни ведут себя адекватно разворачивающимся обстоятельствам, а другие входят в состояние либо заторможенности, либо паники. Последняя группа людей опасна для себя и для других как в реальных нестабильных ситуациях (например, изменение характера работы двигателей самолета в полете), так и при неумышленной или специальной дезинформации, что может использоваться террористами.

При неуправляемой динамике смысло-энергетических состояний в группе происходит своеобразная самоиндукция от незначительных проявлений тревоги до развития паники. Этот системный процесс аналогичен тому, как зевота или смех одного человека могут привести к массовой зевоте

те или смеху всех. Для таких событий существует даже специальный термин – заразительный смех. В данных ситуациях среди многих людей в результате многочисленных циклов автоматических самонастроек что-то индивидуальное «Я» становится коллективным, осуществляется переход количества в новое качество. Управление этим качественно новым групповым «Я» перемещается на более высокую ступень, в виртуальное пространство толпы, чему соответствуют выражения: страх завладел толпой или дух разрушения витал над головами и т.п. По законам синергетики в таком неустойчивом состоянии целостной системы можно очень легко, например, одним словом, придать любую цель и перевести групповой процесс в разряд управляемых и неуправляемых.

По нашему теоретическому и практическому опыту противопанические превентивные и ответные меры на объектах ГА могут включать в себя ряд мероприятий. В первую очередь необходимо обучение всего персонала, осуществляющего по роду своей деятельности контакты с пассажирами, основам психологического самопознания, самопрограммирования и адекватного психологического реагирования в стрессовых и субстрессовых ситуациях. Нужны регулярные тренировки и учения персонала (вроде тренировок по борьбе за живучесть на кораблях ВМФ) по предотвращению коллективных панических атак. С позиций трезвости виртуальные системы стабилизируются противостоянием позитивных и негативных подсистемных элементов. Так как паника развивается в ситуации информационного несоответствия реальности и возможных последствий, т.е. с негативным фантазийным потенциалом, то представляется весьма важным создавать и отрабатывать систему постоянного позитивного информационного воздействия на персонал и пассажиров. Обеспечение персонала техническими средствами, например мегафонами, для экстренного информационного противодействия паническим настроениям среди пассажиров позволит эффективно переводить самоорганизующийся социально-психологический процесс в прогнозируемые и управляемые системные события. Для реальных событий, когда персонал задействован на устранении аварии, можно использовать заранее подготовленные аудиоверсии типовых ситуаций в форме непрерывной трансляции информационных сообщений.

Надо иметь в виду, что происходящее в России социально-экономические и психологические изменения значительно снизили толерантность граждан к экстремальным и субэкстремальным ситуациям из-за постоянной циркуляции в средствах массовой информации потока негативных сообщений. Постоянное ожидание неприятностей (перманентная тревога) является легковоспламеняемым материалом для массового сплочения пассажиров в грозную и панически настроенную толпу. Превентивные меры с позиций психологии виртуальной реальности являются альтернативными возможным системным самоорганизующимся социально-психологическим процессам негативного характера на стационарных и подвижных объектах гражданской авиации.

Зорин А.М.
заведующий кафедрой
Российской академии путей сообщения,
кандидат военных наук, доцент.

СИСТЕМА ПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ СПЕЦИАЛИСТОВ В ОБЛАСТИ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

В соответствии с указаниями МПС России «Об улучшении антитеррористической деятельности» № 220У от 28 июля 2002 г., «Об организации курсов повышения квалификации» № Г-15179 от 29 декабря 2001 г. с января 2002 г. развернута на базе Российской Академии Путей Сообщения МПС России система подготовки и повышения квалификации специалистов в области антитеррористической деятельности на федеральном железнодорожном транспорте.

В 2002 году на железнодорожном транспорте зафиксировано свыше 3 тыс. случаев незаконного вмешательства посторонних лиц в работу федерального железнодорожного транспорта, в том числе – 962 наложения посторонних предметов на рельсы, 10 фактов разоборудования железнодорожных путей, 9 взрывов и обстрелов объектов федерального железнодорожного транспорта, 522 анонимных сообщений о минировании объектов.

Железнодорожный транспорт по-прежнему продолжает использоваться для незаконной перевозки оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ. Так, за 2002 год зарегистрировано 1920 случая обнаружения ВВ, ВУ, боеприпасов и оружия.

Исходя из вышесказанного были определены цели обучения и требования, предъявляемые к специалистам в области антитеррористической деятельности на федеральном железнодорожном транспорте.

Целью обучения является изучение теоретических основ и приобретение практических навыков в вопросах планирования и реализации мероприятий по противодействию терроризму на федеральном железнодорожном транспорте.

В результате изучения дисциплины слушатель получает знания относительно:

- Нормативной правовой базой по противодействию терроризму
- Средств, используемых при совершении террористических актов и современные методы их выявления
- Основ организации борьбы с терроризмом
- Ведомственной системы организации противодействия терроризму на федеральном железнодорожном транспорте и комплексом мер по обеспечению безопасности его инфраструктуры
- Системы охранной безопасности объектов федерального железнодорожного транспорта

- Планирования мероприятий по противодействию терроризму на объектах железнодорожного транспорта и действий персонала при возникновении угрозы или совершении террористического акта

- Методов прогнозирования террористических актов и диверсий на федеральном железнодорожном транспорте с целью их предотвращения

Организации и методики проведения командно-штабных учений, комплексных учений (объектовых тренировок), тактико-специальных учений, штабных и иных тренировок на дорогах, в отделениях и на станциях железнодорожного транспорта.

Для достижения указанных целей обучения и реализации требований, предъявляемых к специалисту, в настоящее время создана система подготовки и повышения квалификации специалистов в области противодействия терроризму на федеральном железнодорожном транспорте, которую можно определить как педагогическую модель социального заказа.

Главными элементами системы обучения являются: деятельность преподавателя, деятельность обучаемых и содержание образования. Данные элементы в совокупности и с учетом взаимодействия между ними составляют систему подготовки и повышения квалификации работников по противодействию терроризму.

Перед каждым учебным заведением в процессе обучения традиционно возникают три вопроса: **кого учить? чему учить? как учить?**

Если для базовых учебных заведений ответ на эти вопросы заключен в различных регламентирующих документах, то для курсов подготовки и повышения квалификации задача часто меняется.

Самым главным и определяющим вопросом, конечно же, является вопрос: **кого учить?** В широком смысле слова это вопрос организационного характера. Решается он принятием органами управления государственной службы соответствующих решений по категории обучаемых. В настоящее время в Академии такой перечень отработан.

Чему учить? Кто это должен определять? Целесообразно, чтобы это определяли заказчики, а задача кафедры должна заключаться только в оформлении научно обоснованных программ, которые бы полностью отвечали основной задаче курсов – профессиональной подготовке, в том числе, переподготовке и повышению квалификации специалистов в области противодействия терроризму на железнодорожном транспорте.

На вопрос: **как учить** - могут ответить современные методы обучения.

Методы обучения – это способы совместной работы педагога и обучаемых, при помощи которых обучающий вооружает обучаемых знаниями, навыками и умениями.

Обучение – процесс организованный и осуществляется в различных формах.

Форма обучения – это способ организации педагогического процесса. Организационные формы обучения реализуются в конкретных видах учебных занятий.

В настоящее время основными видами учебных занятий, применяемыми на кафедре, являются: лекции, семинары, групповые занятия и упражнения, самостоятельные занятия под руководством преподавателя,

практические занятия в классе и на промышленном объекте, разработка рефератов, самостоятельная работа и консультации (плановые, аудиторские, контрольные).

Подготовка и повышение квалификации работников по противодействию терроризму на железнодорожном транспорте различных уровней, а также руководящих и ответственных работников, которым необходимо знание основ профилактики терроризма на железнодорожном транспорте, проводится с целью обновления их теоретических и практических знаний, а также в связи с постоянно повышающимися требованиями и необходимостью освоения современных методов решения профессиональных задач.

При организации обучения на курсах переподготовки и повышения квалификации следует иметь в виду существенное различие в целях обучения в средней и высшей школе, с одной стороны, и на курсах – с другой. В школьном обучении одна из важнейших задач учащегося – познать мир, познать его в широком аспекте, задача вузов – дать специальность. На курсах степень неопределенности значительно ниже, здесь важнейшая задача – научить слушателя действовать в реальных условиях, исходя из поставленных задач. Обучение для неопределенного будущего, на всякий случай, происходит не так, как обучение делу, которое вскоре станет или уже стало основной деятельностью обучаемого.

Успех и эффективность знаний со слушателями курсов переподготовки и повышения квалификации в значительной степени зависят от научно обоснованного учета ряда существенных особенностей, к которым следует в первую очередь отнести следующие:

1. Кратковременность обучения. Это определяет исключительно высокую мобильность учебного процесса, что, с одной стороны, затрудняет изучение вопросов, интересов слушателей и установление с ними делового контакта, а с другой стороны, позволяет преподавателям через сравнительно небольшой промежуток времени оценить результаты своей работы и проверить эффективность новых методических приемов, различных вариантов построения и компоновки курса обучения.

2. Высокая мотивация слушателей к обучению, их постоянное стремление получить конкретную информацию, позволяющую повысить эффективность их работы на местах.

3. Высокая требовательность слушателей к практическому компоненту обучения, а так же знания, которые не могут быть непосредственно использованы ими в их служебной деятельности, имеют для них невысокую значимость.

4. Небольшие по объему курсы или разделы по отдельным, самостоятельным дисциплинам, острый дефицит учебного времени требуют особо тщательной научно-методической отработки курсов, в которых должна быть обеспечена преемственность, логичность и цельность изложения.

5. Большая неоднородность аудитории, характеризующаяся многими факторами (возрастом, образованием, опытом работы и занимаемой должностью). Повышение однородности состава слушателей в какой-то степени может быть достигнуто при формировании учебных групп. Однако решить это кардинальным образом только с помощью организационных мер не представляется возможным.

Отмеченные особенности должны найти свое отражение в структуре курса обучения, его научном содержании, методике изложения материала, построении и приведении практических занятий и т.п. На наш взгляд, наибольшие трудности возникают при решении таких вопросов, как установление оптимальных в каждом конкретном случае (специальность, дисциплина) пропорций общего и частного, а также разумного соотношения между имеющимися и новыми знаниями, которые предстоит усвоить слушателю.

Сложность первой задачи заключается в том, что наряду с изложением современных научных проблем, последних достижений науки и перспектив ее развития следует, учитывая запросы слушателей, рассматривать конкретные, практические и, в ряде случаев, достаточно узкие вопросы, которые возникают в процессе их практической деятельности. Однако обсудить многочисленные и разнообразные вопросы, связанные с различной направленностью работы слушателей, в пределах ограниченного числа лекционных часов практически не представляется возможным.

Различный уровень теоретической и практической подготовки слушателей затрудняет решение второй задачи – установление оптимального соотношения между уже известным и новым учебным материалом, что определяет эффективность его усвоения.

Решение противоречивых и сложных задач обеспечения наиболее эффективного обучения слушателей заложено в научно обоснованной системе учебного процесса. Применительно к слушателям курсов повышения квалификации эта система, на наш взгляд, должна включать в себя:

- чтение лекций по проблемным вопросам и направлениям по противодействию терроризму;
- большой набор различных практических занятий, часть которых слушатели выполняют в обязательном порядке, а часть – по выбору;
- хорошую оснащенность курсов дидактическими материалами.

Большую роль в процессе обучения играет взаимообмен обучаемых имеющимся у них опытом практической работы.

Опыт подготовки и повышения квалификации специалистов по противодействию терроризму в РАПС подтвердил необходимость создания и непрерывного совершенствования комплекса средств информационного обеспечения (учебников, учебных пособий и учебно-методических материалов, научной и справочной литературы, наставлений, руководств и других нормативных документов, автоматизированных обучающих курсов и программ, учебных кино-фото- и видеоматериалов, слайдов).

Весьма спорной формой является демонстрация кадров (слайдов) с определениями и другим текстовым материалом. На первый взгляд, подобные кадры облегчают чтение лекции и ведение слушателями конспектов. Однако злоупотребление в использовании текстуальных кадров нарушает живое, эмоциональное изложение лекции, и преподаватель зачастую становится гидом по демонстрируемым кадрам (слайдам). Вместе с тем демонстрация достаточно большого числа кадров (слайдов) оказывает негативное влияние на методику чтения лекций. Преподаватель сравнительно мало пользуется доской и мелом. Повышенный темп изложения не позволяет слушателям воспроизвести в своих конспектах даже небольшую часть демонстрируемых на лекции кадров (слайдов) с графиками, схемами, та-

блицами и др. Поэтому необходимым условием чтения лекций на курсах повышения квалификации является заблаговременная подготовка и выдача слушателям так называемого раздаточного материала.

Таким образом, эффективность обучения на курсах повышения квалификации достигается в результате комплексного подхода, включающего в себя такие важнейшие элементы учебного процесса, как чтение проблемных лекций, выполнение практических занятий по выбору, оснащенность техническими средствами и др. В целом система обучения должна быть достаточно гибкой, позволяющей учесть особенности специальности слушателей и изучаемой дисциплины.

Гилевич Г.А.

Начальник отдела координации
работы по защите объектов
Куйбышевской железной дороги

ОБ ОПЫТЕ ВНЕДРЕНИЯ ИНТЕГРИРОВАННЫХ СИСТЕМ БЕЗОПАСНОСТИ НА ОБЪЕКТАХ КУЙБЫШЕВСКОЙ ЖЕЛЕЗНОЙ ДОРОГИ

С момента появления на российских железных дорогах первого пассажира начала формироваться система, обеспечивающая его безопасное пребывание на вокзалах, в поездах и на посадочных платформах.

Каждая новая эпоха ставила перед железнодорожниками все более сложные задачи по обеспечению бесперебойной и безаварийной деятельности стальных магистралей.

Вокзальные комплексы, крупные мосты и магистральные путепроводы, базы ГСМ, узлы связи, источники водо- и энергоснабжения другие объекты жизнеобеспечения железнодорожного транспорта всегда привлекали внимание экстремистских настроенных элементов, что требует создания системы предупреждения и защиты от этих посягательств.

На Куйбышевской железной дороге работа по противодействию возможным террористическим проявлениям находится под постоянным контролем руководства и строится в соответствии с требованиями федеральных законов, ведомственных нормативных актов Министерства путей сообщения РФ.

Вопросы обеспечения безопасности пассажиров и железнодорожников, устойчивой работы объектов дороги решаются в тесном контакте с подразделениями Средневолжского управления внутренних дел на транспорте и органами Федеральной службы безопасности России. Решение ряда задач по противодействию террористическим проявлениям возложено на службу ведомственной охраны дороги, работники которой осуществляют патрулирование объектов дороги, проводят проверки пропускного режима, состояния технических средств охранной и пожарной сигнализации, готовности дежурного персонала предприятий к действиям в чрезвычайных ситуациях, принимают активное участие в проводимых совместно с правоохранительными органами учениях и тренировках.

Для обеспечения безопасности пассажирского комплекса и стратегических объектов в г. Самаре, усиления их охраны на дороге сформирована специальная команда, задача которой защита вокзального комплекса и других стационарных объектов.

В то же время изменение тактики действий террористов в век новых наукоемких технологий потребовало внедрения на объектах железнодорожного транспорта современных систем охраны и защиты от возможных преступных посягательств, повышения уровня обеспечения безопасности пассажиров и железнодорожников. Сегодня невозможно представить железные дороги без новейших систем видеонаблюдения, управления доступом и охранно-пожарной сигнализации.

В середине 90-х годов был взят курс на техническое перевооружение охранных систем. В 1999 году на базе Куйбышевской дороги была проведена первая в России сетевая школа, которая подтвердила правильность избранного пути.

Одним из приоритетных направлений развития систем технической защищенности объектов явилось внедрение интегрированных систем безопасности, прежде всего на объектах пассажирского комплекса, позволяющих работникам ведомственной охраны и транспортной милиции эффективно контролировать территорию вокзалов, выявлять в пассажиропотоке преступные элементы, в т.ч. и экстремистов, производить их задержание.

На 1 января 2003 года на Куйбышевской железной дороге системами промышленного телевидения оборудовано 6 вокзалов с установкой 165 камер, мониторы этих систем выведены в дежурные части органов внутренних дел на транспорте. В 2002 году системами телевизионного наблюдения были оборудованы вокзалы в Сызрани, Ульяновске, Рузаевке. В 2003 году планируется установка систем теленаблюдения на вокзалах в Пензе и Набережных Челнах.

В условиях резкого обострения криминогенной обстановки, роста числа террористических и экстремистских проявлений, проблема обеспечения безопасности любого объекта выходит в ряд приоритетных. Существенного повышения уровня безопасности пассажиров и железнодорожников можно достигнуть только пересмотром существующей политики безопасности, основанной на использовании только "живой силы" и переходом на новую концепцию защиты.

По мнению ряда специалистов, повысить уровень безопасности объектов можно с помощью внедрения "Интегрированных интеллектуальных систем безопасности" (ИИСБ). Эти системы обладают достаточно высокой степенью эффективности и надежности за счет взаимного дополнения и резервирования технических средств, управление которыми осуществляется оперативно и централизованно с помощью автоматизированных рабочих мест.

В настоящее время, на Самарском железнодорожном узле Куйбышевской дороги, проводится эксперимент по внедрению сегмента интегрированной системы безопасности, охватывающий жизненно важные для безопасности пассажиров и движения поездов объекты. В эту систему включены: административное управление дороги с дорожным диспетчерским центром службы перевозок (ЕДЦУ), информационно-вычислительный центр дороги, служба ведомственной охраны, железнодорожный вокзал, мост через реку Самара.

Краткая характеристика включенных в эту систему элементов:

1. Здание Управления дороги и ЕДЦУ. Установлена система контроля и управления доступом с использованием персональных магнитных карточек и 15 камер видеонаблюдения за подходами к зданию, которые выведены на находящийся в здании круглосуточный пост ведомственной охраны.

2. Дорожный информационно-вычислительный центр. Оборудован системой контроля и управления доступом с использованием персональ-

ных магнитных карточек, и системой видеонаблюдения (10 камер), которые выведены на круглосуточный пост ведомственной охраны в здании ИВЦ.

3. Здание службы ведомственной охраны дороги. В здании установлены 4 видеокамеры с выводом на монитор у начальника караула спецкоманды и система контроля доступом с использованием персональных магнитных карточек.

4. Железнодорожный вокзал Самара. Установленная на вокзале система видеонаблюдения состоит из 108 камер, выведенных на 33 видеомонитора установленных в находящийся в здании вокзала диспетчерском центре, обеспечивает контроль за более чем 10 тысячами квадратных метров площади вокзального комплекса, подступами к вокзалу и платформами. Мониторы установлены в дежурной части Самарского ЛУВД, в помещении спецкоманды по охране вокзала, у начальника вокзала и его заместителей, дежурного по вокзалу и диктора.

Запись осуществляется автоматически, что способствует выявлению и документированию различных преступлений и правонарушений, позволяет обнаруживать забытые вещи и бесхозные предметы. Использование системы видеонаблюдения позволило органам внутренних дел раскрыть ряд преступлений.

5. Железнодорожный мост через реку Самара. Система безопасности включает в себя подсистемы периметровой сигнализации и видеонаблюдения (27 видеокамер), оконечные элементы которых (мониторы) установлены у начальника караула.

Ядром системы является комплекс компьютеров, которые управляют подключенными к ним модулями охранной сигнализации, телевизионного наблюдения, контроля доступа, оповещения и т.д. Система позволяет автоматически выполнять ряд управляющих действий: в ответ на событие, произошедшее в одной подсистеме, происходит соответствующее действие в другой; извлекать из потока текущих сообщений информацию, требующую дополнительного внимания, либо принятия решений со стороны оператора.

Центральный компьютер собирает в единое целое данные от всех информационных систем и представляет ее операторам в доступном для восприятия графическом виде.

Одновременно система осуществляет постоянный контроль за действиями работников охраны и операторов на их рабочих местах (АРМ). В случае непреднамеренного или умышленного повреждения автоматизированных рабочих мест центральный сервер без потери контроля над системой зафиксировывает все нештатные ситуации.

Центральный диспетчерский пульт этой системы располагается в здании службы ведомственной охраны Куйбышевской железной дороги. К нему по волоконно-оптическим линиям связи подключены локальные серверы безопасности, установленные на указанных выше объектах. Контролируя состояние "своего объекта", локальный сервер одновременно передает всю необходимую информацию центральному диспетчеру.

Имеется возможность вывода всей информации непосредственно на экран персонального компьютера начальника железной дороги.

В дальнейшем предусматривается подключение локальной системы безопасности железнодорожных мостов через реки Волга и Белая, других вокзалов дороги и финансовой службы к точкам контроля в Управлении Куйбышевской дороги и службе ведомственной охраны.

На сегодняшний день не представляется возможным дать всестороннюю оценку эффективности работы "Интегрированной интеллектуальной системы безопасности". Необходимо определенное время, чтобы на основе анализа практики ее использования, оценить все ее достоинства и недостатки, определить какие элементы системы надо усовершенствовать, а от каких отказаться. Но для этого нужно наработать практический материал.

Цветков А.И.

профессор кафедры Академии ФСБ России
доктор военных наук, профессор

Кульба В.А.

профессор кафедры Академии ФСБ России
кандидат юридических наук, доцент

О ВЛИЯНИИ ПРОЦЕССОВ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТЕРРОРИЗМ

Проблема безопасности государства, в том числе объектов транспорта, является одной из составляющих более глобальной проблемы борьбы с терроризмом, в том числе международным. Для транспортной системы, являющейся сегодня транснациональной, международный терроризм особенно опасен. Как показывает мировой опыт сегодня невозможно обеспечить безопасность на транспорте в рамках только одного государства, даже такого сильного и богатого как США. Объективно транспортные системы выходят за пределы одного государства и самые современные национальные системы безопасности становятся малоэффективными вне своей территории. Этими обстоятельствами в полной мере пользуется в своей преступной деятельности международный терроризм. Определяющим элементом в стратегии борьбы с международным терроризмом является изучение и учет в антитеррористической деятельности факторов, способствующих его развитию и распространению. В последние годы одним из таких факторов является процесс глобализации, набирающий силу и охвативший уже большинство стран мира.

Напомним, что по утверждению ряда ученых и публицистов (В.Межуев, А.Клименко, Е.Сапир, А.Сентябрев и др.) глобализм включает в себя транс-национализацию хозяйственной деятельности, формирование единого экономического и коммуникационного пространства и усиление роли внегосударственных и надгосударственных регуляторов мировой экономики и международных отношений.

Анализ развития мировой экономики показывает, что положительный эффект глобализма ощутил лишь узкий круг наиболее развитых стран (США, Германия, Великобритания, Япония и некоторые другие). Остальная часть мирового сообщества в той или иной степени испытывают на себе его негативные последствия.

Прежде всего это касается потенциальных противоречий, таящих в себе антагонистический характер в социально-экономической сфере. По этому поводу в книге «Глобальный капитализм (размышления на тему)» (авторы Ф.Д.Бобков, Е.Ф.Иванов, А.Л.Свечников и С.П.Чаплинский) приводятся такие данные. Формирование единого экономического и коммуникационного пространства охватывает лишь 20 процентов населения земного шара, которое потребляет 86 процентов совокупного мирового продукта. На долю беднейших 20 процентов населения (преимущественно мусульманского мира), – приходится не более 1,5 процента мирового продукта.

Самое опасное заключается в том, что глобализм не сокращает, а, наоборот, увеличивает разрыв между полюсами богатства и нищеты в масштабах всего мира и внутри отдельных стран. Согласно докладу ООН «Глобализация с человеческим лицом» (1999), разрыв доходов между пятью богатейшими и пятью беднейшими странами в 1960 году составлял 33:1, в 1990-м – 60:1, а в 1994 году уже 74:1.

Нищета и социальная деградация порождают возмущение и протест среди населения, вплоть до возникновения вооруженных конфликтов и совершения актов международного терроризма.

Призыв к борьбе с глобализацией путем террора приобретает все больший размах в действиях отдельных антиглобалистских группировок, выступающих против существующей в мире системы власти. Особое внимание уделяется проблемам охраны окружающей среды и биотехнологий, которые рассматриваются как средства извлечения выгоды и достижения власти, на службе у интересов мирового капитализма. Их оружие - не бутылки с зажигательной смесью, палки и камни, а самые совершенные средства вооруженного воздействия.

Международный терроризм в современном мире, вопреки утверждениям глобалистов, является не локальным явлением, направленным на достижение ограниченных политических или материальных целей определенной группой лиц, а острым насильственным действием против глобализма. Его основная цель – ниспровержение глобализма и установление в мире новых общественных отношений, без чьего бы то ни было политического господства.

С этой точки зрения он существенно отличается от современного антиглобализма. Его апологетом являются не только определенные общественные слои, но и целые страны, особенно мусульманского мира, которые не могут в условиях глобализма обеспечить себе приемлемое существование и должны прозябать неопределенный срок в нищете и голоде в угоду небольшой кучке сытых и богатых стран.

Терроризм сегодня, как и антиглобализм в целом, носит скорее стихийный, чем организованный характер. Практически у него нет в настоящее время единого руководящего центра и сколько-нибудь признанных лидеров.

Есть сегодня и такие суждения (Г. Зюганов, В. Емельянов, К. Салимов и др.), что международный терроризм стал одной из форм ведения войн, порождением империалистической политики. В защиту своей идеи они утверждают, что с помощью международного терроризма достигается сразу несколько целей: дискредитация освободительного движения; борьба со странами и политическими режимами, претендующими на самостоятельное развитие; достижение частных политических и экономических целей в отношениях между отдельными странами.

Можно согласиться с указанным утверждением в том, что империализм в первую очередь заинтересован в отождествлении революционных и национально-освободительных движений с международным терроризмом. И здесь опасно попасть в другую крайность – признать террористов борцами за свободу. Поэтому международный терроризм следует в конечном счете рассматривать как одну из существенных угроз, которую несет человечеству глобализация.

В этой связи нельзя не остановиться на «двойных стандартах» в оценке международного терроризма. Если речь заходит о международном терроризме, то США и их союзники признают в качестве террористов только людей бен Ладена и ему подобных. А вот подрывные действия чеченских террористов они рассматривают как борьбу за национальное освобождение. Лишь в последнее время наметились некоторые положительные изменения в такой позиции США и по просьбе России три террористических организации чеченских сепаратистов были включены США в список террористических организаций.

Следует отметить, что борьба с терроризмом будет эффективна только в том случае, если она будет направлена на искоренение его глубинных причин глобального, геополитического, этнического, правового, расового и религиозного характера.

Главной геополитической причиной терроризма, как справедливо отмечают В.Емельянов и В.Петрицев, следует считать развал СССР, вызвавший дестабилизацию всей системы международной безопасности.

Этнической причиной, как считает Г.Зюганов, необходимо признать беспрецедентный разрыв в уровне социально-экономического развития между странами «золотого миллиарда» и остальным человечеством.

Правовые причины возникновения терроризма, по словам Ю. Авдеева, следует искать в попрании сверхдержавами норм международного права, прежде всего в области объявления изгоями целой группы государств, произвольном определении объектов вооруженного вмешательства во внутренние дела ряда суверенных государств, ничем неоправданное расширение блока НАТО.

Расовые причины порождения терроризма необходимо искать в нетерпимости ряда государств к другим расам и народам. Это порождает массовые выступления против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии.

Главной религиозной причиной разгула терроризма является агрессия западного бездуховного либерализма против мировых религий. Это особенно проявляется в современной политике Ватикана в его стремлении ослабить православную церковь и мусульманскую религию.

Все вышесказанное позволяет сделать следующие выводы:

1) Глобализм, который Запад во главе с США назвал спасительным чудом человечества XXI века, в действительности является очередной силовой попыткой ведущих держав мира подчинить своему влиянию остальные государства. Он не способен разрешить серьезные экономические и политические противоречия в современном мировом сообществе и постоянно рождает акции активного сопротивления, вплоть до активизации международного терроризма.

2) Антиглобализм как своеобразный противовес глобализму в существующем виде вряд ли представляет серьезную угрозу последнему. Однако по мере консолидации усилий беднейших слоев населения и целых государств, образования мирового руководящего центра антиглобализма во главе с признанными лидерами он может превратиться в организованную силу и опасную угрозу для капиталистической системы, парировать которую она уже будет не в состоянии и вынуждена будет искать компромисс,

либо идти на прямую конфронтацию, вплоть до вооруженного противостояния.

3) Современный международный терроризм в значительной степени является порождением глобализма, крайне острым выражением протеста отдельных социальных слоев и государств против экономического и расового неравенства. Эффективность обеспечения безопасности на транспорте напрямую зависит от результативности межгосударственной системы предупреждения международного терроризма и борьбы с ним.

Кушнир Е.А.

Начальник группы РФЯЦ–ВНИИЭФ

Ялозо В.Г.

Инженер-исследователь РФЯЦ – ВНИИЭФ

(г. Саров, Россия)

РАЗРАБОТКА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ ОБЪЕКТА

(Проблемы в различных сферах деятельности имеют в своей основе неэффективное управление)

Для условий современной России переход от жестких административных методов управления в обществе к рыночным требует новых технологий в управлении опасными объектами, учитывающих такие категории как демократия и рынок. Этот переход к новым методам управления сопровождается снижением жизненного уровня, отсутствием необходимых ресурсов, сильной дифференциацией по уровню доходов, ослаблением морального и материального стимулирования труда. Старые методы управления персоналом объектов в новых условиях работают недостаточно эффективно. Кроме того, значительные изменения во внешнем окружении, такие как прозрачность границ России, усиление миграционных процессов, война в Чечне, многократный рост незаконного оборота наркотиков и оружия создают угрозы существованию и функционированию опасных объектов на территории России. (События 11 сентября показали, как важно учитывать не только внешние, но и внутренние угрозы опасным объектам со стороны террористических организаций).

Управление безопасностью объекта предполагает мониторинг и нейтрализацию двух классов факторов: **ситуационных и мотивационных**, и как следствие, создание систем физической защиты объекта, и систем управления персоналом объекта. Ситуационные факторы определяют соотношение между возможностями нарушителя и возможностями системы защиты объекта (если доминируют возможности нарушителя, тогда высока вероятность реализации угрозы по отношению к объекту). Мотивационные факторы – способствуют развитию мотивации у персонала к совершению несанкционированных действий по отношению к объекту (при отсутствии мотивов к совершению несанкционированных действий, угрозы объекту будут отсутствовать).

Сложившаяся практика в обеспечении безопасности объектов, как правило, учитывает только ситуационные факторы и не учитывает мотивационные факторы, поэтому тратятся большие средства на увеличение ресурса систем защиты объектов (систем физической защиты и пр.). Но часто возникает парадоксальная ситуация, когда с увеличением ресурсов систем защиты объекта одновременно возрастает и мотивация к совершению несанкционированных действий по отношению к объекту, и, как следствие, возрастает количество угроз по отношению к объекту. Это ведет к увеличению риска. Существует и второй момент, который необходимо учитывать: как бы не увеличивался ресурс систем защиты, всегда найдется категория людей, у которых возможности будут превосходить возможности системы защиты. Либо это будет производственный персонал объекта, или же это будет персонал объекта, управляющий системой защиты.

В основе любой несанкционированной акции, злоумышленной или случайной, лежат **мотивы и установки** на совершение несанкционированных действий. Статистика последнего времени говорит о том, что самые тяжкие и наиболее трудно раскрываемые несанкционированные действия совершаются либо самим персоналом объектов, либо внешними нарушителями в сговоре с персоналом.

Создание полноценной сбалансированной системы безопасности без контроля мотивационных факторов невозможно. Управляя факторами, влияющими на формирование мотивации у персонала объекта можно существенно повысить обеспечение безопасности объекта. Затраты, необходимые на снижение негативной мотивации персонала не идут ни в какие сравнения с затратами, которые могут быть (необходимы при ликвидации последствий несанкционированных действий) персонала опасных объектов.

Существуют теории, объясняющие преступное поведение людей. Одна из них разработана известным ученым в области криминологии Эдвин Сазерленд (Edwin Sutherland), который объясняет это так:

*Данные, которыми располагают исследователи, позволяют сделать вывод, что преступность персонала имеет своими корнями **дифференциальную ассоциативность**, под которой понимается, что преступное поведение усваивается ассоциативно, под влиянием других людей, которые относятся к нему благожелательно, отсекая точки зрения тех, кто осуждает его. Поэтому человек, оказавшийся в ситуации, когда он может совершить преступление, совершит его тогда и только тогда, если благоприятные суждения, которые у него сформировались к этому времени о незаконных действиях, перевесят его отрицательные мнения в этом отношении (Sutherland, Edwin O. *White Collar Crime*, CBS, New York, 1961).*

Другой ученый Дональд Кресси (Donald Cressey) объясняет причины преступлений людей, которым доверяют:

*Лица, которым доверяют, нарушают верность, если им удалось убедить себя, что **в решении их собственных проблем им никто не поможет** и что только при помощи тайных операций, ведущих к нарушению их обязательств, они могут выпутаться из сложного положения; **убедив себя в этом, они начинают действовать исходя прежде всего из личных интересов, соответственно «рационализируя» свое поведение** (Cressey, Donald R.. *Other People's, Patter son-Smith*, New Jersey, 1973).*

В теории беззакония, разработанной Эмилем Дюркхаймом (*Emile Durkheim*) говорится, что пока человеческие наклонности балансируют в рамках возможностей, имеющихся у него, у их носителя будет состояние удовлетворенности. Если же поставленные цели человек не может достичь законными способами, человек, стремясь вернуться в сбалансированное состояние, может прибегнуть к другим способам, среди которых имеются и криминальные.

Базовым показателем, определяющим позитивное состояние управления персоналом объекта является низкий уровень негативной мотивации у персонала.

Низкий уровень негативной мотивации у персонала объекта может быть получен при достижении следующих целей:

- Адекватность персонала функциям, которые данный персонал должен выполнить на объекте.
- Адекватность персонала корпоративной среде объекта, т.е. адекватность социально-организационной среде в которой персонал выполняет свои функции.

На первом этапе для достижения первой цели необходим анализ и классификация функций персонала. Функции персонала могут быть классифицированы по следующим показателям:

- **содержание:** сборка разборка опасных технических устройств, охрана объектов, ликвидация чрезвычайных ситуаций на объекте и пр.;
- **вид:** непосредственное выполнение, управление процессом выполнения, контроль за выполнением;
- **уровень:** исполнитель, оператор, руководитель группы, менеджер;
- **экстремальность:** пожары, взрывы, нападения злоумышленников, шантаж; и пр.

Параллельно классификации функций осуществляется анализ моделей личности. Модель личности включает в себя:

- **общепсихологические характеристики:** контроль внимания, реакции на различные раздражители и пр.;
- **социально-психологические характеристики:** локус контроля, ценности, стереотипы и пр.

В модели личности выделяются наиболее приемлемые характеристики персонала необходимые для выполнения функций, определяемых технологическими требованиями объекта.

Достижение второй цели предполагает выполнение следующей задачи: анализ корпоративной среды объекта и классификация моделей среды в зависимости от факторов управления персоналом:

- **административный;**
- **финансово-материальный;**
- **информационный;**
- **психологический.**

На втором этапе, когда классифицированы функции персонала и определены модели личностей, определяется модель организации корпоративной среды на объекте, которая должна позволять контролировать характеристики персонала (характеристики определены моделями личности) и поддерживать их на определенном уровне:

- **отбор и тестирование персонала;**
- **обучение;**
- **порядок найма персонала;**
- **структурная организация** (численность, группы и пр.);
- **функциональная организация управления с учетом факторов управления** (административный, финансово-материальный, информационный, психологический).

Схема выполнения задач приведена на рис. 1.

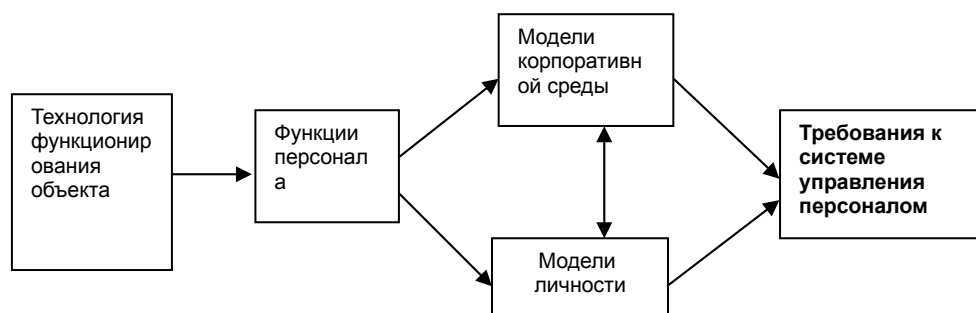


Рис. 1. Схема выполнения задач проекта.

Технология разработки методов управления мотивацией персонала включает в себя:

- определение критериев классификации функций, выполняемых персоналом на опасных объектах;
- анализ моделей личности и их классификация;
- анализ моделей корпоративной среды объекта;
- определение моделей личности и корпоративной среды, наиболее конгруэнтных функциям, которые должен выполнять персонал на объекте;
- разработка требований к психофизическому профилированию персонала и к организации корпоративной среды на объекте.

Конгруэнтность персонала по общепсихологическим и социально-психологическим параметрам требованиям, предъявляемым к персоналу объектом, снижает мотивацию у персонала к совершению несанкционированных действий и уменьшает риск объекту. Затраты необходимые на снижение мотивации у персонала на этапе предупреждения минимальны. Они связаны с тестированием и отбором персонала, с выполнением требований по организации корпоративной среды объекта. Неконтролируемая мотивация может привести к возникновению и реализации угроз по отношению к объекту. И тогда существенным образом увеличиваются затраты, необходимые для ликвидации последствий реализации угроз. Данные затраты могут быть несопоставимы с затратами, которые были израсходованы на этапе предупреждения.

Ялозо В.Г.

Инженер-исследователь РФЯЦ – ВНИИЭФ

Кушнир Е.А.

Начальник группы РФЯЦ–ВНИИЭФ

(г. Саров, Россия)

ЭКСТЕНСИВНЫЕ И ИНТЕНСИВНЫЕ МОДЕЛИ БЕЗОПАСНОСТИ

Современные потребности безопасности требуют системных подходов в решении проблем безопасности. Наиболее важным и существенным в системном подходе является анализ развития угроз объектам и определение уязвимости объектов.

В русском языке существует два синонима, определяющих такой феномен как «угроза» это - *опасность и угроза*. Однако смешение этих понятий, в определённой степени, приводит к размыванию предметной области, в которой должны решаться задачи безопасности. Поэтому под угрозой и опасностью следует понимать следующее:

- *угроза* - возможные дестабилизирующие воздействия на объект;
- *опасность* – свойство, присущее объекту, проявляющееся в определённых условиях или при дестабилизирующих воздействиях на объект и характеризующееся нарушением целостности, уничтожением самого объекта и (или) окружающей среды. В реальности существуют различные угрозы. Они могут быть разделены на три класса: *явления природы, отказы и деградация инженерно-технических систем, действия людей* (случайные или умышленные).

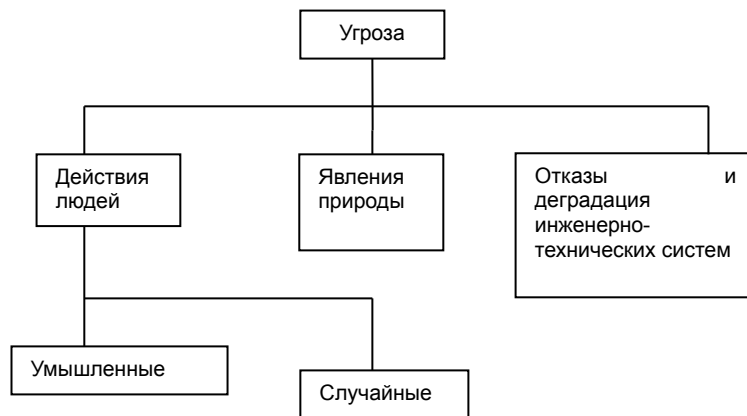


Рис.1. Классы угроз.

Наиболее сложными являются угрозы, относящиеся к классу «действия людей». Они опасны неопределенностью и сложно прогнозируемы. Причиной возникновения основной части нежелательных ситуаций от инцидента до катастрофы являются непосредственные действия людей. Угрозы «действия людей» в своем развитии проходят следующие фазы (см. рис.2).

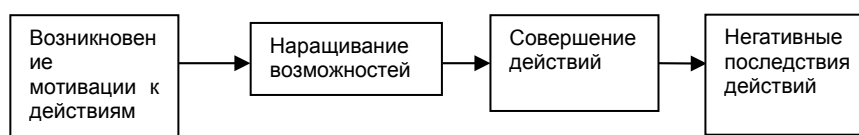


Рис.2. Фазы развития угрозы «действия людей».

Основной функцией системы обеспечения безопасности будет являться - *разрыв причинно-следственных связей между фазами развития угроз.*

Состояние безопасности объекта характеризуется следующими показателями:

A - степень угроз объекту;

B - степень чувствительности объекта к угрозам;

C - степень защищенности объекта;

D - степень смягчения последствий реализации угроз объекту.

Обозначим уровень риска объекту *R*, где $R = F(A, B, C, D)$. Тогда целевая функция системы безопасности: $\min R = A \times B \times \frac{1}{C} \times \frac{1}{D}$

В соответствии с показателями в системе безопасности могут быть выделены подсистемы, выполняющие функции направленные на:

- снижение показателя *A* (подсистема нейтрализации факторов развития мотивации совершения несанкционированных действий);
- снижение показателя *B* (подсистема нейтрализации факторов нарастания возможностей злоумышленников);
- снижение показателя *C* (подсистема безопасного проектирования объекта);
- увеличение показателя *C* (подсистема защиты - физическая защита, учет и контроль);
- увеличение показателя *D* (подсистема ликвидации последствий - аварийно-технические центры и пр.).

В системе безопасности выполнение задач и распределение ресурсов по подсистемам происходит с целью минимизации риска объекту и разрыва при-

чинно-следственных связей между фазами развития угроз. Зависимость между этими фазами и функционированием подсистем проиллюстрирована на рис.3.

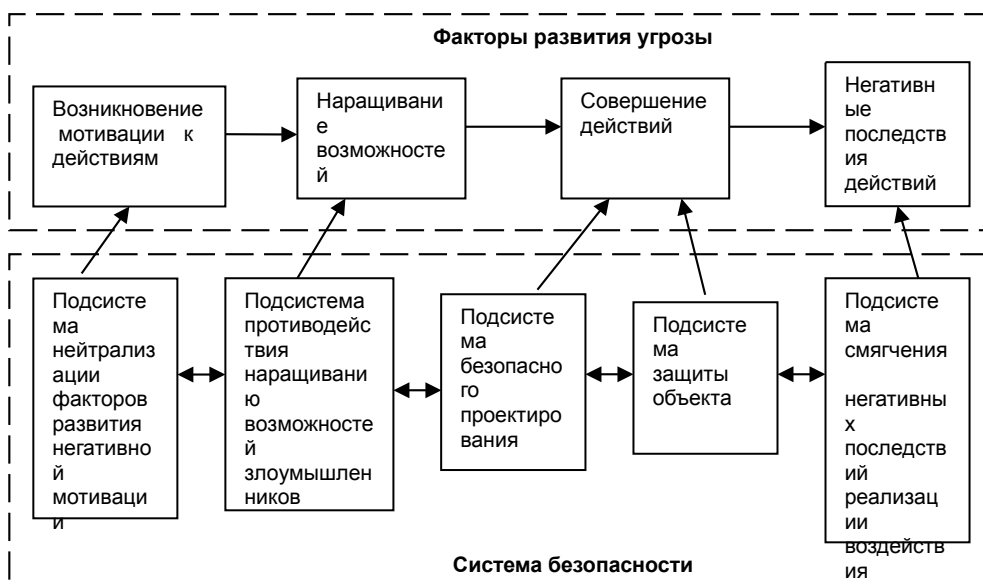


Рис. 3. Зависимость между фазами развития угрозы и функционированием подсистем.

При функционировании системы безопасности субъектом управления осуществляется на основе приоритетов распределение ресурсов по подсистемам. На выбор приоритетов существенно влияют *личные и корпоративные* интересы. Существуют системы безопасности, в которых приоритет отдается подсистемам защиты и смягчения последствий. При таких вариантах систем могут возникать ситуации, когда ресурс направляется на увеличение показателей *B* и *C*, но риск в отношении объекта не уменьшается, а увеличивается из-за роста динамики развития угроз и, как следствие, увеличивается уязвимость объекта. Возникает эффект «колеса белки»: сколько бы не тратили средств на безопасность, ее больше не становится. Такие модели систем безопасности могут быть отнесены к *экстенсивным моделям безопасности*.

Модели систем безопасности, где акценты расставлены на подсистемах, – снижение мотивации, уменьшение возможностей злоумышленников, безопасное проектирование объекта, – могут быть отнесены к *интенсивным моделям*. В этих моделях система безопасности воздействует на угрозы в начальных фазах развития или же объект проектируется так, что бы резко снижалась чувстви-

тельность при возможных дестабилизирующих воздействиях (угрозах). На рис. 4 представлены интенсивные и экстенсивные модели безопасности.

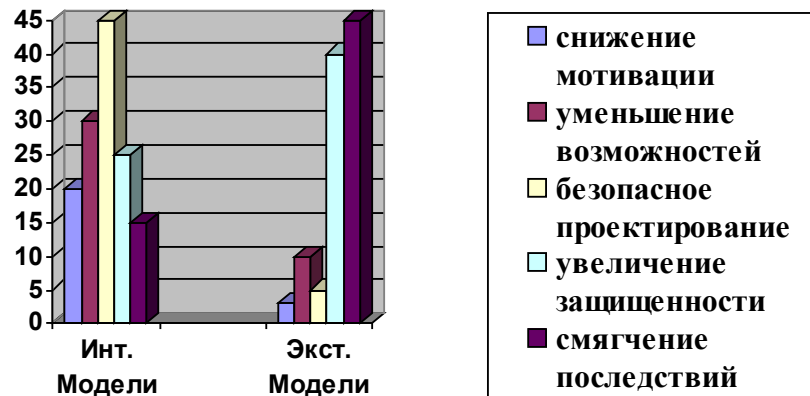


Рис. 4. Значимость подсистем в интенсивных и экстенсивных моделях безопасности.

Проблемы безопасности, связанные с угрозами класса «действия людей», не могут быть решены по частям и требуют системного подхода - интеграции технических, технологических и гуманитарных знаний.

Тихонов В.Ф.
Заместитель директора
Государственного центра
«Авиационная безопасность»

СОСТОЯНИЕ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В АЭРОПОРТАХ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

Авиационная безопасность является важным элементом в системе обеспечения безопасности авиаперевозок и одним из приоритетных направлений деятельности руководителей гражданской авиации. С того времени, как авиация стала массовым видом транспорта, ее основной проблемой остается авиационная безопасность. В первую очередь это относится к превентивным мерам - наиболее трудоемкой части всего комплекса, направленного на защиту деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

В отрасли проводится работа по совершенствованию превентивных мер защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства: совершенствуется нормативная правовая база, технологии досмотра, созданы системы госконтроля за деятельностью в области авиационной безопасности; проводятся учения, приняты неотложные меры по защите объектов гражданской авиации от террористических актов. В месте с тем анализ состояния безопасности на воздушном транспорте показывает, что несмотря на принимаемые меры проблема ее обеспечения безопасности на воздушном транспорте остается актуальной. Одним из ключевых элементов ее обеспечения является качественное проведение предполетного досмотра.

Основной проблемой, в значительной степени сдерживающей совершенствование авиационной безопасности в аэропортах России и отрицательно влияющей на качество проведения предполетного досмотра, является низкий уровень оснащенности аэропортов современными техническими средствами досмотра 75% которых морально и физически устарели, подлежат списанию и не обеспечивают надлежащего выявления оружия и других опасных веществ. В ряде аэропортов досмотр грузов, почты и бортовых запасов осуществляется без использования технических средств - визуально.

Проблема затруднена и тем, что в отрасли практически остановлены работы (НИОКР) по модернизации и созданию новых средств досмотра. Прекращен выпуск отечественных технических средств досмотра.

Высокая стоимость средств досмотра, отсутствие своих финансовых средств и средств федерального бюджета - не позволяют аэропортам закупать современные ТСД, что снижает защищенность пассажиров и экипажей от терроризма.

Вместе с тем, согласно Воздушному кодексу, досмотр должен осуществляться не только в отношении пассажиров, их ручной клади и багажа, но также в отношении членов экипажей воздушных судов и авиаперсонала, допускаемого в контролируемые зоны аэропортов, а также в отношении грузов, почты, бортовых запасов, товаров и продуктов питания, предназначенных для торговли в стерильной зоне аэропорта и на борту воздушного судна. Расчеты показывают, что для этого необходимо дополнительно поставить в аэропорты

России до 900 комплектов технических средств досмотра на сумму до 60-65 миллионов долларов США. Большинство аэропортов не имеет возможности закупить такую технику.

Решение этой проблемы возможно при создании и использовании отечественных средств, основанных на новых технических и технологических приемах, широко используемых в зарубежных аэропортах.

В настоящее время на большинстве предприятий серийный выпуск ТСД прекращен. Однако при наличии необходимого финансирования такие предприятия смогут в кратчайшие сроки наладить их серийный выпуск соответствующих мировым стандартам.

Машевич П.Р.
Заместитель генерального директора
по проектам «Росэлектроника»

ЭЛЕКТРОННАЯ МАРКИРОВКА ОПАСНЫХ ГРУЗОВ

ИК-технологии

В последние годы в мире происходит массовое внедрение средств бесконтактной радиочастотной идентификации во все сферы жизнедеятельности человека. Основным их элементом является придаваемая каждому объекту (человек, имущество) индивидуальная интеллектуальная идентификационная карта (ИК) в виде пластиковой карты, брелока, таблетки, приклеиваемой метки и т.п., с которой система по определенным правилам, исключающим несанкционированный доступ, может обмениваться информацией (чтение/запись) без механического, электрического и оптического контакта по радиоканалу **через любые неметаллические преграды**.

Примерами реального применения ИК являются бесконтактные платежные карты, пропуска-ключи в системах доступа, метки на ценных изделиях или их упаковке, имплантируемые животным и людям стеклянные болюсы и масса других применений.

Разработкой и производством ИК и считывателей в России, их применением уже ряд лет в тесном сотрудничестве с предприятиями ФАПСИ, Министерства транспорта РФ, МВД РФ, Министерства промышленности науки и технологий РФ, Рособоронэкспорта и Союза машиностроителей РФ занимаются РАО РосЭлектроника и его ведущая фирма ОАО «Ангстрем». Его продукция востребована и в стране и за рубежом.

Электронная маркировка

Одним из высокоэффективных применений ИК является их использование для электронной маркировки опасных грузов. (С позиции ИК-технологии понятие «Опасный груз» имеет самое расширительное толкование, включающее: взрывчатые и отравляющие вещества, оружие, боеприпасы, горюче-смазочные материалы, животных, больных и осужденных людей и т.п.)

Для электронной маркировки опасных грузов могут применяться бесконтактные ИК следующих видов:

- Сопроводительные электронные документы в виде ИК,
- Индивидуальные или групповые ИК, придаваемые каждому объекту или их упаковке.

Сопроводительные электронные документы в виде ИК

ИК-технология предусматривает применение электронных сопроводительных документов - ИК в виде пластиковой бесконтактной электронной карты или в иной конструкции, оптимизированной под специфику объекта. Примеры ИК:

- Электронное удостоверение должностного лица, например водителя транспортного средства инспектора ГИБДД, таможенника. Внешне оно ничем не

отличается от современного, но внутри содержит бесконтактный электронный идентификатор.

- Сопроводительный электронный документ на груз, например, в виде пластиковой карты с зоной памяти для занесения информации о перевозимом грузе, маршруте и т.п.

- ИК личной клади пассажира или персонала, выполненный в виде багажной бирки и т.п.

В память ИК могут заноситься как традиционные для такого документа данные, так и дополнительные. Например, в удостоверение водителя могут заноситься данные о группе крове, о медицинских противопоказаниях, о числе нарушений за определенный период и дата последнего нарушения и т.п.

Для обслуживания ИК должна действовать инфраструктура устройств чтения/записи информации в идентификаторы - считыватели. Считыватели могут быть:

- Ручные считыватели обслуживающего и контролирующего персонала, например, контролер аэропорта, проверяющий пассажиров у трапа самолета, инспектор ГИБДД на шоссе и т.п.

- Мобильные считыватели обслуживающего и контролирующего персонала, например, контролер аэропорта, регистрирующий пассажиров перед вылетом, пост ДПС ГИБДД и т.п.

- Стационарные считыватели, имеющие связь с системой. Они могут быть установлены в дверном проеме служебного помещения, вмонтированы в дорожное полотно, установлены в определенных точках системы выдачи багажа в аэропорту и т.п.

Индивидуальные ИК

Каждой единице опасного груза или ее упаковке придается электронная метка в виде ИК соответствующей конструкции. Возможны варианты не извлекаемого введения метки, метки, разрушаемой при вскрытии и т.п.

В метку при изготовлении маркируемого груза и на всем пути его жизненного цикла может вноситься соответствующая информация. Чтение/запись осуществляется с определенной защитой от несанкционированного обращения. Таким образом, каждая единица опасного груза постоянно носит с собой индивидуальную информацию о своем происхождении, перемещениях, правилах обращения и т.п. Применение ИК обеспечивает:

- возможность индивидуального контроля за каждым объектом или их групповой упаковкой,

- возможность индивидуального обслуживания каждого объекта или упаковки на всех этапах их жизненного цикла.

- подтверждение подлинности продукта и т. п.

Примеры применения ИК:

- ИК для бутилированных жидких и сыпучих опасных грузов, дозированно фасуемых в емкость с пробкой (бутыль, канистра, банка, бочка, цистерна и т.п.).

- ИК для опасных грузов в, упаковываемых в пачках, блоках и коробках (толовых шашек, пачек пороха, табачных изделий и т.п.).

- ИК оружия и боеприпасов для обеспечения индивидуального контроля за каждой единицей оружия, каждой единицей боеприпасов опре-

деленных видов и каждой упаковкой взрывчатых веществ. Возможны два варианта ИК-систем:

- Пассивная, в которой каждой единице оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ (далее "оружия") скрытно придается (например, вводится в массу взрывчатого вещества) ИК. Активная, в которой каждой единице оружия неизвлекаемо придается миниатюрный считыватель, а владельцу - идентификатор. Оружие может функционировать только, если его считыватель опознал идентификатор владельца. Оружие или боеприпас приводится в состояние необратимой непригодности при попытке извлечения или нейтрализации считывателя и т.п.

- ИК живых объектов предназначены для обеспечения индивидуального автоматического обслуживания людей в экстремальных ситуациях и животных. Объектами АСЖО могут быть: представители опасных профессий, больные, заключенные, рецидивисты, домашние и хозяйственные животные и т.п.

Заключение

Широкое внедрение ИК-технологий в системы автоматизации производства, хранения, обращения и применения опасных грузов обеспечивает:

- Максимальный контроль за всеми перемещениями опасных грузов.
- Исключает или значительно затрудняет их несанкционированное использование.
- Повышает безопасность обращения опасных грузов и т.п.

РосЭлектроника и Ангстрем широко поставляют ИК и считыватели на внутренний и внешний рынок и готовы обеспечить ими отечественные системы автоматизации производства, хранения, обращения и применения опасных грузов. Остальные элементы - стандартные аппаратные и программные средства.

Технических проблем для широкого внедрения ИК-технологий в системы автоматизации производства, хранения, обращения и применения опасных грузов нет, нужны только **воля и желание**.

Ипполитов К.Х.
Васильев П.Н.
Российский союз предприятий безопасности

УЧАСТИЕ ОХРАННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ

Как известно, безопасность на транспорте обеспечивается профессионально подготовленными сотрудниками МВД, ФСБ, ФПС, Минюста и ЧОПами, имеющими государственные лицензии. В разрабатываемой концепции транспортной безопасности инфраструктуры страны предусматривается вертикаль управления ЧОПами через ФГУП «Охрана». В настоящее время «старая гвардия» Российского союза предприятий безопасности (РСПБ) участвует в корректировке концептуальной части транспортной политики, разработке предложений по обеспечению транспортной безопасности инфраструктуры государства и сопредельных территорий.

После трагедии 11 сентября 2001 г. транспортные министерства стран Евросоюза были мобилизованы на поиск эффективных решений обеспечения техногенной и превентивной безопасности. Министры транспорта озабочены состоянием транспортной безопасности на международных коридорах, проходящих по территории сопредельных государств, и заинтересованы привести действующие правила в соответствие с новыми нормами НАТО. В мае Министры транспорта СНГ пришли к согласованному мнению о консолидации действий и определили системный подход к межгосударственному регулированию защиты пассажиров и сохранности грузов в единой Евро-Азиатской транспортной системе. Нам стало известно о директиве, подчиняющей американских граждан-руководителей охранных организаций ФБР, независимо от дислокации, формы собственности и ведомственной принадлежности.

Вокруг транспортной инфраструктуры образовался конгломерат преступных сообществ, рэкетиров, сутенеров и мародеров всех мастей, что привело к увеличению издержек транспорта на 30%. Государственные и муниципальные издержки образуют бюджетную дыру. Это увеличивает амортизацию, приводит к росту аварийности и увеличению экономических потерь в инфраструктуре государства. Они достигли 3% ВВП и 2% трудоемкости, а, учитывая теневую составляющую, превысили 5% совокупного ВВП государства.

Транспортные организации в экстремальных ситуациях не в состоянии защитить грузы и пассажиров от этих потерь. Многие ЧОПы, находятся в напряженных отношениях со своими коллегами при защите грузов и охране пассажиров.

Портовый криминалитет «ощипывает» воздушные, морские, железнодорожные и автомобильные перевозки, что закладывается ими в тарифы, увеличивает бюджетные дыры, уводит денежную массу из банковского обращения в теневую оборот.

Передел собственности на объектах, обеспечивающих перевалку грузов, делает транспортную работу рискованной профессией, беспредел на дорогах и вокзалах приводит к росту профессионального травматизма, однако в отраслевых соглашениях не предусмотрены гарантии для пострадавших и компенсации потерпевшим.

Особой проблемой является безопасность на международных транспортных коридорах проходящих по России, контрабанда отходов на захоронение, перевозка вредных веществ и опасных грузов на размещенные в России иностранные производства.

Транспортные коридоры стали предметом экспансии китайских и корейских предпринимателей (объекты БАМа), кросполярные перевозки над Россией могут привести к утрате суверенитета и международной изоляции населения (транспортные проблемы Калининградской области). Для защиты внутреннего рынка Минэкономики России планирует ввести электронный документооборот, транспортные карты, электронную маркировку грузов.

Потери товаров и ущерб пассажиров в пути страховые компании, не смотря на обязательное страхование, не смогут компенсировать в полном объеме и в сроки, наносящие вторичный ущерб пострадавшим.

Процедуру переноса страховых выплат с участников транспортных происшествий на виновных необходимо упростить: например – ущерб от веерного отключения энергосетей затрагивает управление движением наземного, подземного, воздушного, морского, железнодорожного транспорта и пока прокуратура разбирается, пострадавшим будет уже безразлично решение суда о компенсации ущерба.

Опыт работы милиции по охране метрополитенов и вокзалов, анализ тактико-технических параметров транспортной инфраструктуры, специальных технических средств и транспортной техники, моделирование сценариев развития экстремальных ситуаций позволяет прогнозировать дальнейшее ухудшение состояния транспортных систем в крупных городах страны.

В автомобильных пробках одинаково незащищены – материальные ценности, важные персоны, пациенты службы «скорой», аварийно-спасательные и пожарные расчеты и сама милиция. Примеры трагедий в Минском метро, на Пушкинской, в «Норд-Осте» в Адлере и в Нью-Йорке должны научить всех - лучше превентивная безопасность на транспорте, чем процессуально - следственные действия и компенсации потом.

Современные средства цифровой обработки изображения позволяют изменить тактику оперативно-розыскной работы и повысить эффективность судебной системы: накопление улик, автоматическое оформление следственных мероприятий, превентивные действия с криминальными элементами, процессуальное обслуживание пострадавших уменьшит социальную напряженность и повысит авторитет государства.

Для отработки тактики взаимодействия ЧОПов с МВД России, МЧС России, МПС России и Минтрансом России в рамках ФЦП «Модернизация транспортной системы России» возможно проведение работ по прогнозированию экстремальных ситуаций на транспорте, моделированию противодействия (профилактики) и ликвидации последствий ЧС на транспортных узлах. В разрабатываемых на особый период планах целесообразно предусмотреть действия ЧОПов, оказавшихся в эпицентре трагедии. Мобилизационный потенциал местных ЧОПов кроме защиты пассажиров и охраны транзитных грузов может быть использован для тылового обеспечения пограничных войск.

Если финансирование ФЦП останется на уровне 2-3%, то вероятность серьезной катастрофы, превышающей бюджетные возможности исполнителей, станет реальностью. Компетентные органы с большим трудом обеспечивают защиту транспортной инфраструктуры государства, экономическое пространство сжима-

ется, всем денег, и собственности не хватит и напряжение (риски) в транспортной работе будут увеличиваться.

На конференции в Сочи представители МБРР заявили о прекращении финансирования локальных транспортных проектов в 2003 году. Отдельные коммерческие проекты будут рассматриваться только при обеспечении бюджетом федеральных гарантий или под обеспечение инвестора (заемщика). Венчурные проекты будут обслуживаться отдельными финансистами в процессе репатриации горячих российских капиталов.

Исполнители ФЦП в МЧС России, МПС России, Минтрансе России и МВД России не предусмотрели в мероприятиях своих программ использование мобилизационных ресурсов 14 тысяч частных охранных предприятий, имеющих 110 тыс лицензированных охранников и 60 тыс. единиц оружия.

Минтранс и МПС России имеют в лице ЧОПов внебюджетный ресурс для обеспечения транспортной безопасности инфраструктуры государства, который необходимо оформить в виде специальной подпрограммы ФЦП «Модернизация транспортной системы России».

РСГБ совместно с Правительством и Советом безопасности Российской Федерации провели анализ исполнения предыдущих программ и прогноз реализации ФЦП «Модернизация транспортной системы России». По итогам конференции необходимо принять решение о разработке специальной подпрограммы по использованию мобилизационных производств оборонных предприятий в мирное время для нужд транспортного комплекса России, обеспечения устойчивости транспортной инфраструктуры в экстремальных ситуациях, для ликвидации последствий трагедий, катастроф, терактов.

Для координации исполнителей и заказчиков мероприятий необходимо сформировать межведомственную дирекцию ФЦП наделенную правами государственного управления мобилизационными ресурсами и государственными резервами на предприятиях всех форм собственности. Мероприятия по координации совместных действий профессионалов в момент ЧС (тер акта) будут намного эффективней служб 01, 02, 03, развертывания спасателей и передислокации частей в эпицентр трагедии.

Оснащение ЧОПов качественно и количественно не уступает оперативным управлениям МВД, ФСБ, Минфина и МЧС РФ, а в некоторых случаях превосходит технику и возможности иностранных спецслужб. Информация о новых технических средствах безопасности, методах защиты, противодействия и эвакуации, создаваемых предприятиями для обороны страны и их применение в мирное время для обеспечения безопасности на транспорте будут опубликованы в трудах конференции и в специальном каталоге. В настоящее время разрабатывается порядок использования мобпроизводств и госрезервов предприятий - банкротов для обеспечения аварийно-спасательных работ по месту их дислокации или происшествия, что будет отражено в специальных разделах отраслевых ФЦП в 2003 году. Отдельные вопросы техники поиска людей и оружия в толпе, на стадионах и вокзалах, применение электронных документов на транспорте можно обсудить в рабочем порядке с компетентными специалистами в управлении безопасности Минтранса и на конференции 5-6 марта 2003 г.

Предприниматели, финансисты и руководители ЧОПов могут принять участие в разработке программы защиты национальных интересов, внутреннего рынка и населения страны и совет РСГБ через комиссии Госдумы и Совета Федерации по безопасности сможет оказывать необходимую законодательно-правовую

поддержку организациям всех форм собственности, обеспечивающим сохранность грузов и безопасность пассажиров оказавшихся в пути.

4. Правовые проблемы противодействия терроризму на транспорте

Сальников В.П.

Начальник Санкт-Петербургского университета
МВД России, доктор юридических наук,
профессор, академик,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
генерал-лейтенант милиции

БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В последние годы в России наблюдается значительный рост преступности, которая дестабилизирует экономику, оказывает разрушительное влияние на политику и общественную жизнь, подрывает устои государства и становится угрозой для его безопасности. А внутренние проблемы России, связанные с Чечней, межнациональные столкновения Абхазии и Грузии, незатухающие военные конфликты на границе с Таджикистаном, территориальные споры между бывшими Республиками СССР, имеющими с Россией тесные экономические связи, ещё больше обостряют криминогенную ситуацию в стране.

Общество, в котором ещё менее десяти лет тому назад официально считалось, что преступность относится к числу затухающих явлений; её коренные причины необратимо ликвидированы, оказалось не готовым к адекватному восприятию и реагированию на складывающуюся криминогенную действительность.

Помимо количественного изменения преступности, которое выразилось в резком скачке общего числа преступлений, проявляются и качественные его изменения. И это, прежде всего, касается организованной внутренней и международной преступности: терроризма, захвата заложника, угона воздушного судна, незаконной торговли оружием, наркотиками, коррупции, фальшивомонетничества и др.

Организованная преступность расширила межрегиональные и международные связи. Она не просто наладила международные связи и вышла на международную арену, но заняла там твердые позиции, стала элементом международной преступной деятельности, широко влияющей на положение дел в мире, международную политику.

Особую тревогу и беспокойство среди населения вызывает преступление, широко распространившееся в последние годы, как в России, так и за её пределами, - терроризм. Это преступление является одним из самых сложных и опасных явлений политической жизни, как прошлого, так и настоящего. Сегодня терроризм принимает воистину угрожающий характер и глобальные масштабы. Итог более чем ужасен – массовая гибель людей, огромные материальные потери, размывание духовных ценностей и что самое страшное – создание тягостной атмосферы взаимного недоверия, злобы и ненависти в обществе и государстве.

Объективно терроризм представляет собой сложное, многомерное явление, посягающее на многие охраняемые законом блага, общественные установления, различными способами, что естественно, вызывает трудности в выработке его общего понятия и отличительных признаков. Помимо правовых он затрагивает целый ряд других проблем - психологические, исторические, технологические и т.д. Не случайно международному сообществу так и не удалось выработать общеприемлемое юридическое определение терроризма, хотя сущностное наполнение этого феномена для всех понятно. Здесь присутствует и противозаконное насилие, как правило с применением оружия, и стремление запугать широкие слои населения, и невинные жертвы и т.д.

Терроризм относится к числу транснациональных преступлений, что требует, естественно, единообразного подхода к его толкованию и, главное, к выработке международно-правовых понятий для осуществления согласованных оценок и действий по борьбе с ним.

Анализ научной литературы, международных документов и уголовного законодательства ряда стран показывает, что терроризму как деянию свойственны следующие четыре отличительных признака.

В первую очередь отличительной чертой терроризма является то, что он порождает общую опасность, возникающую в результате совершения общепопасного деяния (действия, бездействия). На эту характерную особенность терроризма указывалось еще в ст.1 проекта резолюции о терроризме на Международной конференции по унификации уголовного законодательства (Брюссель 1930 г.).

Следующая отличительная черта терроризма - это публичный характер его исполнения. Другие преступления обычно совершаются без претензий на огласку, а при информировании лишь тех лиц, в действиях которых имеется заинтересованность у виновных. Терроризм же без широкой огласки, без открытого предъявления требований не существует.

Наряду с порождением общей опасности и публичным характером деяний следующим отличительным и самым важным признаком терроризма является преднамеренное создание обстановки страха, подавленности, напряженности. Совершенно разные цели могут преследоваться при нападении на государственных и политических деятелей, сотрудников правоохранительных органов и «рядовых» граждан, при уничтожении или повреждении заводов, фабрик, предприятий связи, транспорта и других аналогичных деяниях, но о терроризме можно говорить лишь тогда, когда смыслом поступка является устрашение, наведение ужаса. Это основная черта терроризма, его специфика, позволяющая отделить его от смежных и очень похожих на него преступлений.

И еще одной отличительной чертой терроризма является то, что при его совершении общепопасное насилие применяется в отношении одних лиц или имущества, а психологическое воздействие в целях склонения к определенному поведению оказывается на других лиц, то есть насилие здесь влияет на принятие решения потерпевшим не непосредственно, а опосредованно - через выработку (хотя и вынужденно) волевого решения самим потерпевшим лицом (физическим или юридическим или группой лиц) вследствие созданной обстановки страха и выраженных на этом фоне стремлений террористов.

Таким образом, резюмируя существующие научные положения и международный опыт борьбы с терроризмом, представляется возможным предложить следующее определение терроризма как явления, выраженно-го в деянии: терроризм - это есть совершение взрыва, поджога или иных деяний, создающих опасность гибели

людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти деяния совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угрозы совершения указанных деяний в тех же целях.

Терроризм – это не только «болезнь» общества, как справедливо заметил Г.И. Романов¹², в нем видны черты закономерности его рождения и существования политической жизни. Именно насилие является неразрывным и неизбежным спутником поступательного движения государства, где один из движущих факторов включает в себя противоречие между потребностью общества и инерцией тормозящих или отживших форм жизнедеятельности социума. А это объективно приводит к формированию экстремистски настроенных кругов, желающих крайними насильственными мерами покончить с двойственностью. Вместе с тем большую роль в мотивации протеррористического и экстремистского поведения играет и психология социума в целом, и человека в частности. Поэтому терроризм, как любое другое явление, может быть массовым и всепоглощающим, он изменчив и включает в себя множество разновидностей.

В словаре иностранных слов «террор» определяется как политика устрашения, подавление политических противников насильственными методами.

В юридической литературе «террор» и «терроризм» понятия не тождественные.

Терроризм – это прежде всего преступление, а террор – это способ действия субъекта с применением силы, угроз, возбуждения страха.

Терроризм как никакое другое преступление связан с глобальными социальными, политическими, экономическими противоречиями развития общества. Правоохранительные органы в своей практике противодействия терроризму сталкиваются с вышеназванными проблемами, разрешение которых не в их компетенции. Поэтому главным субъектом борьбы с терроризмом должно быть само государство, законодательная и исполнительная ветви власти.

Другим направлением борьбы с терроризмом на современном этапе является нормативное регулирование этого общественно опасного явления. Основным нормативным актом в борьбе с терроризмом является Федеральный закон от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом», который определяет правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, субъектов этой борьбы, основы их взаимодействия и роль иных государственных и негосударственных органов и граждан в противодействии терроризму.

Однако на сегодняшний день этого не достаточно и на законодательном уровне должно быть осуществлено нормативное регулирование борь-

¹² См.: Романов Г.И. Современный терроризм. Иркутск, 1998. С. 6.

бы с терроризмом, то есть, приняты такие законы, которые не будут позволять развитие такого опасного явления как терроризм.

Диканова Т.А.

Заведующая отделом
проблем прокурорского надзора за
исполнением законов в налоговой
сфере и деятельности таможенных органов
НИИ Генеральной прокуратуры РФ,
доктор юридических наук

О НЕКОТОРЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ПРОБЛЕМЕ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ

1. В ряде выступлений на нашей конференции прозвучала совершенно, на мой взгляд, правильная мысль о необходимости выработки единых подходов к определению понятия терроризма. Необходимо определиться и на национальном, и - международном уровне. Где защита национальных интересов, а где терроризм? До каких пределов может дойти эта защита, чтобы не перерасти в нечто принципиально иное? Как реагировать обществу, государственным структурам, когда происходит такое "перерастание". Например, что делать, если в Карелии газета опубликовала списки лиц, якобы замеченных по ее мнению в «исламофобии»: российских государственных деятелей, включая руководителей регионов и т.п. – списки непонятно какого назначения и по каким критериям составленных. Здесь нельзя допускать неоднозначности. Необходима немедленная реакция на эти действия государственных структур, в т.ч. и правоохранительных органов. Ученые юристы должны анализировать подобные ситуации и давать им четкую правовую оценку - в помощь работникам правоохранительных органов.

Однако нельзя забывать и об опасности, когда в условиях неразвитости правовых институтов, неподготовленности населения к отстаиванию своих интересов в условиях рыночных отношениях, при проявлении недовольства социально незащищенных слоев действиями властей, власть испытывает искушение воспользоваться лозунгами борьбы с терроризмом, экстремизмом для того, чтобы не идти на компромиссы, подавить недовольство, не дать возможности отстоять свои интересы. Это очень опасно именно в условиях России, где нет опыта в отстаивании интересов с помощью демократических институтов, поиске компромиссов. Тем более важно определиться, какие действия законны, какие нет, где защита прав, а где - терроризм, экстремизм.

Пока нет полной ясности и на международном уровне, что понимать под терроризмом, и не исключена возможность использовать систему "двойных стандартов" в интересах, совершенно далеких от действительной борьбы с терроризмом.

Наличие принципиально разных позиций не только представителей международных организаций, властей в разных странах, но и основной части населения этих стран по вопросу о терроризме, что наглядно видно на примере отношения к ситуации в Югославии, Чечне, Ираке, свидетельствует об отсутствии достаточных гарантий объективного освещения

этой ситуации. **В этой связи важно исследовать, каким образом формируются наши представления о том, что такое терроризм, какие факторы влияют на это формирование. Это - задача науки.** Позиция населения по тому или иному вопросу во многом зависит, например, от средств массовой информации. Нужно серьезно задуматься: действительно ли средства массовой информации формируют объективную позицию, в т.ч. и в странах, которые считают себя оплотом демократии. Если этого не происходит, нужно реально оценить существующие механизмы обеспечения объективности информации, создать защиту от навязывания ложных представлений, взглядов, оценок.

Как обеспечить объективность? Например, позиция по ситуации в Чечне тех же представителей международных организаций. На какой основе она формируется? Средствами массовой информации, различными правозащитными организациями? Зарубежными, российскими? Достаточно ли этого? Как представляется, требуется, прежде всего, учет позиции населения Чечни, не исключая русских, которые вынуждены были покинуть ее территорию из-за страха за свою жизнь, в то время как чеченцы могут жить и живут в любой точке России, весьма далекой от Чечни, свободно заниматься предпринимательством, работать в высших российских государственных структурах и пользоваться другими демократическими правами и свободами. Нужно учитывать и позицию работников правоохранительных органов, которые непосредственно ведут борьбу с терроризмом: с какими явлениями они сталкиваются, какие сложности испытывают при выполнении своих функций, что мешает успешной борьбе с терроризмом, что способствует терроризму, что нужно сделать, чтобы его предупредить. Но должно быть желание услышать эту позицию. В этом свою роль, как представляется, должны сыграть ученые юристы разных стран, причем важно обеспечить широкое представительство этих ученых. Это должны быть и ведущие сотрудники научных и научно-исследовательских институтов, созданных при правоохранительных органах, имеющие опыт работы в этих органах, т.е. люди, знающие реальную ситуацию борьбы с терроризмом, а не только специалисты в области конституционного права, нередко весьма далекие от криминологии, уголовного права и процесса, оперативно-розыскной деятельности.

В С.-Петербурге, где в 2002 г. проходила международная конференция, организованная Межпарламентской ассамблеей СНГ и ПАСЕ, ее участники могли наглядно убедиться в непродуктивности разговора о терроризме "на разных языках". Выступления лорда Джатта, некоторых других представителей международных организаций сводились, прежде всего, к призывам при борьбе с терроризмом соблюдать права граждан. Казалось, что они пытаются убедить в этом участников конференции от России и других стран СНГ, для которых, на самом деле, это также очевидно, как и для лорда. Ознакомление с практикой этой борьбы в России показывает, что российское законодательство, которое неоднократно проверялось, в т.ч. и международными экспертами, на предмет соответствия требованиям соблюдения прав лиц, привлекаемых к ответственности за совершенные преступления, действительно надежно защищает эти права. Причем защищает настолько, что есть необходимость проверить, а обеспечиваются ли законодательством права жертв террористических актов, выявление пре-

ступлений еще на этапе подготовки к их совершению, неотвратимость наказания за содеянное, перекрытие каналов финансирования террористов. Весьма перспективным представляется проведение сравнительного анализа российского и зарубежного законодательства в части регламентации полномочий правоохранительных органов в сфере борьбы с терроризмом, а также – правоприменительной практики.

Поскольку я представляю отдел, занимающийся исследованиями проблем прокурорского надзора за исполнением законов в таможенной, налоговой, транспортной сферах, я могу проиллюстрировать сказанное на примере полномочий российских таможенных органов в сфере борьбы с таможенными преступлениями, часть средств от которых (прежде всего от контрабанды наркотиков, оружия), как известно, идет террористам. Новое законодательство: УПК РФ и КоАП РФ существенно ограничило эти полномочия, для чего, по мнению отдела, нет никаких объективных причин. В соответствии с п.5 ч.3 ст.151 УПК РФ теперь дознаватели таможенных органов производят дознание лишь по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч.1 ст.188 УК РФ (контрабанда без квалифицирующих признаков) и ст. 194 УК РФ (уклонение от уплаты таможенных платежей), т.е. по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно. Кроме того, согласно ч.2 ст.157 УПК РФ таможенные органы как органы дознания вправе проводить неотложные следственные действия по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч.ч. 2, 4 ст.188 (контрабанда, совершенная при отягчающих обстоятельствах), ст.189 (незаконный экспорт технологий, научно-технической информации и услуг, используемых при создании оружия массового поражения, вооружений и военной техники), ст.190 (невозвращение на территорию РФ предметов художественного, исторического и археологического достояния народов РФ и зарубежных стран), ст.193 (невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте) УК РФ. Относится ли к неотложным следственным действиям, например, задержание? По-видимому, нет. П.19 ст.5 УПК РФ при определении понятия этих действий указывает их цель, которая связана только с обнаружением и фиксацией следов и доказательств. Служит ли задержание этой цели? В конечном итоге - да, но ведь это - мера принуждения, и в кодексе должны четко определяться возможности правоохранительных органов по их применению. Если этого нет, резонно предположить, что в рассматриваемых случаях задержание невозможно. Иной вывод, на наш взгляд, означает расширительное толкование УПК. Статья 157 УПК РФ не наделяет таможенные органы по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч.ч.2 и 4 ст.188, ст.189, ст.190, ст.193 УК РФ, процессуальными полномочиями на применение мер процессуального принуждения. Таким образом, законодательно закреплена парадоксальная ситуация, при которой таможенные органы, как и иные органы дознания, имея полномочия на проведение неотложных следственных действий по делам о преступлениях, по которым ведение предварительного следствия является обязательным, лишены прав применять меры процессуального принуждения для обеспечения вышеуказанных полномочий. Иными словами отсутствует правовой механизм, обеспечивающий реализацию органами дознания своих процессуальных полномочий. Дознаватели за применение меры процессуального принуждения могут быть привлечены к уголовной

ответственности за превышение служебных полномочий.

Ч.1 ст.223 УПК РФ содержит условие, существенно ограничивающее процессуальные полномочия таможенных органов по возбуждению уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ч.1 ст. 188 и ст.194 УК РФ – это возможно только при установлении к моменту возбуждения уголовного дела лица, в отношении которого возбуждается уголовное дело, иными словами - подозреваемого. Таким образом, таможенные органы, обнаружив в ходе осуществления таможенного контроля, административного производства по делам о нарушениях таможенных правил, проведения оперативно-розыскных мероприятий, признаки указанных преступлений, не вправе выносить постановление о возбуждении уголовного дела.

По правилам нового УПК провести объективное дознание в полном объеме невозможно. Гл.32 УПК РФ предусматривает для проведения дознания по делам об указанных преступлениях крайне сжатый срок – 15 суток и возможность его продления прокурором лишь на срок не более чем 10 суток. Таким образом, на дознание по рассматриваемым делам отводится 15-25 суток. Учитывая данные обстоятельства, Главный таможенный комитет РФ и Генеральная прокуратура РФ отменила порядок направления международных поручений об оказании правовой помощи по запросам таможенных органов. Подавляющее большинство случаев контрабанды обычных товаров и уклонения от уплаты таможенных платежей, совершенных в сфере внешнеэкономической деятельности с использованием реквизитов подставных коммерческих структур, может быть раскрыто лишь путем глубокого анализа банковских операций этих структур, проверки их учредителей и, самое главное, путем встречных проверок таможенных документов зарубежных таможенных служб и получения от зарубежных компетентных органов сведений о движении денежных средств иностранных партнеров российских участников внешнеэкономической деятельности. Производство всех этих действий полностью исключается вышеуказанными требованиями УПК. Таким образом, **таможенные органы как органы дознания, новым УПК сориентированы лишь на раскрытие и проведение дознания по незначительным таможенным преступлениям, совершенным, как правило, в пассажирском потоке туристами либо иными лицами, выезжающими за рубеж для скупки мелких партий товаров широкого потребления (так называемые «челноки»).** Служит ли это целям борьбы с организованной преступностью, финансированием террористов?

Можно привести много других примеров, свидетельствующих о необходимости совершенствовать только что принятое новое уголовно-процессуальное законодательство.

Нам надо накапливать данные о правоприменительной практике, анализировать их, изучать зарубежный опыт, использовать все это для разработки предложений по совершенствованию законодательства

2. В этой связи нельзя не остановиться на реальных результатах борьбы с терроризмом в целом. Ведь она заканчивается не на действиях силовых структур по выявлению террористических актов, а на обеспечении принципа неотвратимости ответственности за содеянное, осуществлении профилактических мер. При этом нельзя забывать, что уголовная репрессия должна быть направлена на борьбу с теми, кто представляет наи-

большую общественную опасность – с организаторами террористических актов, их финансистами. Пока можно констатировать некоторый успех лишь в деле привлечения к ответственности рядовых исполнителей террористических актов. Совершенно очевидна причина, по которой не привлекаются к ответственности организаторы и финансисты – это очень сложно, особенно в условиях глобализации экономики, когда в минуту в мире совершаются сотни тысяч банковских операций, сделок, можно мгновенно перевести деньги в любую точку земного шара. Например, достигнут определенный успех: США включили в список террористических организаций три организации, поддерживающие террористов в Чечне. Верховный суд России признал террористическими 15 организаций. Эти решения принимались, понятно, не в одночасье. Это - плод длительных обсуждений. С другой стороны, совершенно очевидно, что этот процесс не остался без внимания и чеченских боевиков, а также тех, кто их финансирует. Что мешает мгновенно перевести финансы этих организаций другим организациям того же толка, запутать след денег, а дальнейшее финансирование осуществлять через вновь созданные фирмы в тех же оффшорах, что также делается моментально. Какой результат дадут решения, о которых шла речь выше, удастся ли действительно вывести хотя бы часть денег из криминального оборота? Ведь по мнению международных экспертов все усилия США и их союзников по антитеррористической коалиции по блокированию финансов «Аль-Каиде» оказались тщетными, террористическая сеть вновь обрела способность получать вливания десятков миллионов долларов и финансировать новые акции. Хотя счета «Аль-Каиде» заблокированы, она продолжает финансироваться из прибыли от прежних инвестиций, фондов исламских благотворительных организаций.

Это - отдельная важнейшая проблема: эффективность работы правоохранительных органов в борьбе с терроризмом в условиях глобализации экономики. Здесь невозможно достичь результатов без объединения усилий. Россия в этом нуждается, очевидно, в первую очередь, поскольку осуществила рыночные реформы, пытается войти в систему мировой экономики, не пройдя тот путь, в т.ч. по созданию защитных механизмов (от преступности в условиях рыночной экономики), который прошли другие страны, и соответственно - защищена в значительно меньшей степени, чем они. Здесь важны исследования на предмет возможности перенять зарубежный опыт с учетом российских условий. Пока очевидно одно: при том, что организованные преступные группы заинтересованы в ситуации в Чечне (это отвлекает силы правоохранительных органов от борьбы с этой преступностью на территории всей России), вместе с различными международными якобы "благотворительными", "религиозными" и пр. фондами "подпитывают" террористов, опасность их деятельности усиливается - возрастают ее масштабы и последствия, увеличивается численность групп и их количественный состав и пр., состояние борьбы с этой преступностью продолжает оставаться неудовлетворительным. Как известно, латентность экономических преступлений огромна, каждое второе тяжкое и особо тяжкое преступление остается нераскрытым, этот показатель по экономическим преступлениям еще выше, десятки тысяч уголовных дел ежегодно приостанавливаются из-за того, что преступники не установлены или скрылись от следствия, а это означает, что они разгуливают на свободе, увели-

чивается число прекращенных уголовных дел и оправдательных приговоров. Каждое пятое - шестое уголовное дело об организации преступного сообщества и незаконных вооруженных формированиях, бандитизме, квалифицированном вымогательстве, как выразился Генеральный прокурор РФ, "не выдерживает проверки на прочность". Большинство составов экономических преступлений бездействует и пр. Если посмотреть, по каким конкретно уголовным делам, например о контрабанде выносятся обвинительные приговоры, то станет очевидным, что, в основном, это дела не связанные с торговой контрабандой, а ведь именно торговая контрабанда - один из основных источников финансирования террористических актов. Дела о торговой контрабанде чаще всего прекращаются, приостанавливаются. Если ранее с этой контрабандой шла успешная борьба по линии привлечения юридических лиц к административной ответственности, то в связи с введением Кодексом об административных правонарушениях новых требований к срокам давности, установлению вины юридических лиц и рядом других новелл, ситуация здесь может измениться не в лучшую сторону. Соответственно, наша задача - искать пути совершенствования борьбы с организованной преступностью, прежде всего, в экономической сфере.

3. Нельзя не учитывать, что предполагается реформа российского государственного аппарата, уточнение функций министерств и ведомств. Это очень важно, позволит избежать дублирования, сконцентрировать усилия. Например - налоговая полиция. Как известно, ей передается все больше и больше полномочий. В то же время, это ведет к увеличению дублирования функций налоговой полиции и органов внутренних дел в сфере борьбы с экономической преступностью. Вряд ли это можно расценивать как положительный момент. Наверное, в ходе реформы следует максимально устранить ненужное дублирование. Еще одна проблема. Как известно, выдвинута идея создания федерального ведомства по борьбе с наркотиками. Отношение к ней неоднозначно при том, что все согласны со значимостью усиления этой борьбы. По прогнозам в 2003 г. Россия буквально захлебнется растущим наркопотоким из Афганистана. Всего за 2002 г. правоохранными органами России было изъято около 100 тонн различных наркотиков. За последнее десятилетие, по данным статистики, количество преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, увеличилось в 10 раз.

Но, вместе с тем, реформа - очередная реорганизация. И это при том, что с начала девяностых годов в России реорганизация, в т.ч. внутри каждого ведомства, носит непрерывный характер: только ведомство начинает работать, адаптируется к новым условиям - очередная реорганизация, а то и ликвидация, как это было, например, с Федеральной службой валютного и экспортного контроля, Федеральной службой России по регулированию естественных монополий на транспорте, Федеральным долговым центром и т.д. Такие реорганизации, ликвидации свидетельствуют о том, что вопросы создания государственных структур не были продуманы. Кроме того, они крайне ослабляют работу этих структур, в т.ч. правоохранных органов. Важно и то, чтобы при реорганизации "не выбросили ребенка", т.е. не лишили то или иное ведомство функций, крайне необходимых для обеспечения законности, борьбы с преступностью. Здесь тоже есть поле деятельности для ученых юристов.

Реорганизации ведомств сопровождаются непрекращающимися реформами законодательства. И в этом случае важно, чтобы из законодательства не исчезли механизмы, обеспечивающие соблюдение законности. Например, в целях борьбы с перекрытием каналов финансирования террористов, борьбы с организованной преступностью в целом, как представляется, весьма важно оставить за таможенными органами функцию проверки финансово-хозяйственной деятельности участников внешнеэкономической деятельности, последующего таможенного контроля, валютного контроля и т.д. Вместе с тем, есть попытки "либерализировать" новый Таможенный кодекс, лишить таможенные органы этих полномочий. Критерием решения вопроса может быть только один: в чьих интересах это делается - для обеспечения законности, борьбы с преступностью или - для получения сверхприбылей.

Назаркин М.В.

Заместитель начальника

научно-исследовательского центра ВНИИ МВД России,

кандидат юридических наук

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА НА ТРАНСПОРТЕ

Транспортный комплекс, включающий в себя объекты воздушного, водного, железнодорожного, автомобильного, трубопроводного и городского транспорта, в настоящее время представляет собой сложноорганизованную, интегрированную и многоуровневую систему, направленную на удовлетворение возрастающих потребностей национальной экономики. Значение его в этом отношении трудно переоценить, и оно не сводится исключительно к производственной функции. «По уровню общественной значимости транспорт занимает одно из ведущих мест в системе общественных отношений, обеспечивая материальную составляющую коммуникативной системы общества. Как инфраструктурная отрасль народного хозяйства, транспорт объединяет отдельные регионы в единое политическое и экономическое пространство»¹³. Уже эти обстоятельства делают транспорт весьма привлекательной потенциальной целью для террористов, стремящихся вызвать своими действиями максимальный общественный резонанс.

Однако существуют и иные факторы, позволяющие отнести объекты транспортной инфраструктуры к области особого риска. В современных условиях транспорт трансформируется в сферу активного внедрения высоких технологий, несанкционированное вмешательство в которую ведет не только к сбою в работе транспортной системы, но и угрожает катастрофами техногенного характера. Убедительный пример – серия террористических акций в США 11 сентября 2001 г., совершенных с использованием воздушных судов гражданской авиации в качестве мощных бомб, сброшенных на густонаселенные городские кварталы. Но данные акции, несмотря на свою масштабность, выведшую их на качественно иной уровень по сравнению с ранее совершенными в мире преступлениями подобного рода, все же были «традиционными» по способу исполнения – это всем известный захват лайнера во время полета. Зарубежные и отечественные исследователи, принимая во внимание довольно сложную систему управления движением как воздушного, так наземного видов транспорта, приходят к выводу о возможности совершения в этой сфере актов так называемого «кибертерроризма» (например, проникновение в системы контроля за воздушным сообщением с целью вызвать столкновение самолетов)¹⁴. Фактов подобного рода в мире к настоящему времени зафиксировано немного, но и они вызывают чрезвычайную тревогу.

¹³ Степаненко Ю.В. Транспорт и правопорядок // Транспортное право, 2002, № 2. С. 2.

¹⁴ Хиршман К. Меняющееся обличье терроризма // Международный терроризм и право: Реф. сб. РАН. ИНИОН. М., 2002. С. 35.

В контексте анализа актов кибертерроризма в отношении объектов транспорта необходимо отметить еще одно относительно новое явление. В последние годы зафиксировано несколько фактов применения переносных зенитно-ракетных комплексов (ПЗРК) против судов гражданской авиации. В октябре 1998 года конголезские повстанцы сбили «Боинг-727», а в ноябре 2002 года террористы предприняли попытку уничтожить при помощи ПЗРК израильский авиалайнер в Кении¹⁵. В настоящее время данный вид некогда довольно редкого оружия стал вполне доступен для представителей криминальных сообществ, в том числе террористической направленности. Владеют им, в частности, и чеченские боевики, уже применявшие переносные комплексы пока лишь против летательных аппаратов судов федеральных вооруженных сил. В перспективе подобная тенденция создаст реальную опасность для линий воздушного сообщения, что в свою очередь приведет к необходимости оснащать все суда гражданской авиации специальными техническими средствами защиты. В США в связи с данной угрозой уже разработано высокотехнологичное противоракетное оружие (Dircm), которым сейчас оснащаются все военные самолеты. И такие системы могут быть также использованы для защиты от терактов гражданских судов. В феврале 2003 г. сенатор-демократ от штата Калифорния Барбара Боксер внесла законопроект, требующий от федеральных властей взять на себя расходы по оснащению авиалайнеров гражданской версией Dircm¹⁶.

Как правило, все транспортные объекты представляют собой место постоянной концентрации на относительно небольшой территории, либо в замкнутых пространствах огромных масс людей; пассажиропоток на железнодорожных, воздушных, водных коммуникациях, несмотря на определенные сезонные колебания, в целом характеризуется постоянством. И именно это создает возможность одновременного превращения потребителей транспортных услуг в потенциальных жертв. Как известно, данный фактор был использован сектой «Аум Сенрике» при проведении в 1995 году газовой атаки, которую отнюдь не случайно осуществили именно в метрополитене.

Транспортная система как таковая также обладает важной пространственной особенностью – ее объекты распределены на огромной территории и выстроены по линейному принципу (линии железнодорожных магистралей, трубопроводов и т.д.): это – протяженные (распределенные) объекты в отличие от площадных (сосредоточенных), что серьезно затрудняет процесс формирования эффективной системы защиты транспортной инфраструктуры от несанкционированного вмешательства.

Если говорить конкретно о транспортных коммуникациях России, то они в настоящее время быстро интегрируются в мировую транспортную систему как ее составные части. Поэтому любые диверсионно-террористические акции на транспорте за рубежом автоматически затрагивают интересы национальных перевозчиков. Данное обстоятельство также представ-

¹⁵ Профиль, № 10, 10 марта 2003. С. 65.

¹⁶ Там же, с. 65.

ляется серьезным фактором риска, который нельзя не учитывать в процессе выстраивания системы безопасности транспортного комплекса России.

В этой связи следует обратить внимание на последствия актов терроризма на транспорте. Потенциальный прямой и косвенный ущерб от возможных действий такого рода возрастает в связи с существенным ростом в последние годы пассажирских и грузовых перевозок в России и мире. Данная тенденция в нашей стране, по оценкам специалистов, сохранится и в текущем году. Любой более или менее масштабный преступный акт такого рода в отношении транспортной инфраструктуры может решительно изменить данную позитивную конъюнктуру. Так, теракты в США в сентябре 2001 г. привели к резкому спаду международных авиаперевозок, а многие крупные авиакомпании в результате стали банкротами (как это случилось со старейшим игроком на этом рынке – швейцарской «Свисс Эйр») либо оказались на грани банкротства. В итоге сентябрьских событий, по оценкам международных финансовых организаций, авиаперевозчикам был причинен материальный ущерб на сумму, исчисляемую многими десятками млрд. долларов США. К концу 2002 года европейские авиакомпании только-только начали приходить в себя после сокращения пассажиропотоков и доходов, но в начале текущего года количество билетов на заказы снова сократилось. По оценкам немецкой компании Lufthansa это количество с началом войны в Ираке может составить 20%¹⁷.

Негативные последствия террористических акций для международной транспортной системы автоматически наносят удар и по другим отраслям экономики, в первую очередь наукоемким. Так, спад в сфере перевозок, вызванный событиями 11 сентября 2001 г., заставил руководство американской корпорации Boeing закрыть проект по созданию скоростного лайнера Sonic Cruiser, который должен был летать со скоростью, близкой к скорости звука (1220 км/ч), на сверхдальние расстояния (более 7,5 тыс. морских миль). Из восемнадцати ведущих авиакомпаний мира, опрошенных маркетологами Boeing, лишь две согласились приобрести Sonic Cruiser. В результате работы по его созданию были остановлены¹⁸.

Поскольку транспорт, как уже было отмечено, является высокотехнологичной сферой, а с другой стороны – представляет собой вполне досягаемую и при этом весьма уязвимую в террористическом отношении цель, обоснован вывод о том, что акты терроризма на объектах транспортного комплекса являются разновидностями так называемого «технологического терроризма», порожденного реалиями научно-технического прогресса. В связи с этим следует внести некоторые терминологические уточнения.

В современной научной литературе в зависимости от используемых преступниками орудий и средств констатируется появление таких разновидностей терроризма как «биологический», «химический», «экологический», «кибернетический», «психологический» и др. При всей правомерности и обоснованности их выделения, подобный подход не способствует выработке более или менее общего понимания рассматриваемого социально-правового явления. Необходимо некое обобщение, основанное на качественном анализе преступлений террористического характера. В этой

¹⁷ Профиль, № 9, 3 марта 2003. С. 49.

¹⁸ Эксперт, № 6 (360), 17 февраля 2003. С. 46.

связи некоторыми авторами предлагается разделять последние на три группы: обычный терроризм, терроризм с применением оружия массового поражения и кибертерроризм¹⁹.

Однако дальнейший анализ приводит к выводу о наличии у вышеуказанных разновидностей (за исключением так называемого обычного терроризма) одной общей характеристики. Главное – все это формы террористической деятельности, основанной на использовании достижений в области научно-технических разработок, и речь в данном случае идет о вариациях одного и того же явления, выделенных на основе общего признака. Именно высокие технологии придают терроризму все большую разрушительность, а количественная сторона последнего показателя выходит в настоящее время на тот уровень, когда терроризм действительно обретает характер планетарной угрозы.

Принимая во внимание все эти обстоятельства, вполне правомерно говорить об особом, порожденном реалиями научно-технического прогресса, типе терроризма – «технологическом». Его разновидностями являются террористические акции на транспорте, учитывая технический уровень развития последнего и роль в экономике.

Необходимо уточнить, что понятию «технологический терроризм», которое в зарубежной научной литературе используется с 80-х годов XX в.²⁰, присуща определенная условность, и оно не претендует на обретение характера уголовно-правовой дефиниции (действующих норм УК РФ достаточно для квалификации такого рода преступлений).

Думается, что под «технологическим» терроризмом обобщенно можно понимать две группы преступлений террористического характера. Во-первых, это акты, совершаемые с использованием высокотехнологичных средств (например, отравляющих веществ: яркий пример – газовые атаки в Токийском метро в 1995 г.). Во-вторых, акции, направленные против жизненно важных объектов, разрушение или уничтожение которых влечет за собой тяжкие последствия, сопряженные с гибелью сотен и тысяч людей (примером могут служить попытки подрыва атомных электростанций, осуществленные террористами во Франции и США в 1970-80-х годах XX в.). Таким образом, в конечном итоге технологический терроризм включает в себя такие преступления террористического характера, при подготовке и осуществлении которых в той или иной степени использованы новейшие достижения в области науки и техники. При этом последние могут выступать как в качестве орудия преступления, так и в качестве объекта посягательства.

Основная характеристика всех форм технологического терроризма – его масштабность. Акты такого рода в большинстве случаев принимают характер национального бедствия (катастрофы). При этом важен именно количественный параметр (число жертв, объемы разрушений, географический охват, индивидуально- и социально-психологические последствия акции и т.д.). Результаты подобных акций затрагивают не отдельных физиче-

¹⁹ Хиршман К. Терроризм в новом измерении: причины и выводы // Международный терроризм и право: Реф. сб. РАН. ИНИОН. М., 2002. С. 39.

²⁰ В 1980 г. профессор политических наук университета Лонг Айленда (США) Кларк Р.Ч. выпустил книгу под названием «Технологический терроризм».

ских лиц, а массы населения; в процессе пресечения, расследования, ликвидации их последствий принимают участие не только представители специальных служб (прежде всего полиция), но в обязательном порядке задействуются иные службы – пожарные, спасатели, медики, психологи и т.д. и т.п. Все это неизменно сопровождается нагнетанием психоза и подрывом доверия у населения к органам власти.

Современный высокоиндустриальный хозяйственный механизм, куда включается и транспортный комплекс, является крайне хрупким образованием (и не только с точки зрения исполнителей актов терроризма). По мере его дальнейшей централизации и автоматизации степень этой уязвимости, а, следовательно, и масштабы последствий несанкционированных вмешательств будут только возрастать. Одним из неизбежных следствий развития цивилизации, перешедшей порог технотронной эры, наряду с проблемами экологии, перенаселения, увеличивающегося разрыва в уровне развития между странами «золотого миллиарда» и остальным миром, является технологический терроризм. И эта угроза в обозримом будущем не утратит своего значения.

Учитывая то обстоятельство, что транспортный комплекс представляет собой систему, его защита от возможных посягательств террористического характера должна носить системный характер и рассматриваться как важнейшая составляющая безопасности транспорта в целом, основанная на учете природных, техногенных и социальных факторов. Формирование подобной системы, однако, наталкивается на ряд правовых и организационных проблем.

До настоящего времени на законодательном уровне не определено место транспорта в совокупности объектов, представляющих повышенную опасность и нуждающихся в особой системе антитеррористической и противодиверсионной защиты. Несмотря на частое употребление в научной литературе применительно к транспортным структурам таких качественных категорий как «жизненно важные», «особо важные», «повышенной опасности» и т.п., они могут быть включены в реестр опасных производственных объектов только при определенных условиях, главным образом связанных с перевозкой химических и радиоактивных материалов (см. ФЗ от 21.07.1997 г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»).

Разработанные в соответствии с решением Федеральной антитеррористической комиссии (протокол от 9 апреля 2001 г. № 7) методические рекомендации по категорированию объектов науки, промышленности, энергетики и жизнеобеспечения по степени их потенциальной опасности и диверсионно-террористической уязвимости не в полной мере учитывают специфику объектов транспортного комплекса именно как целостной системы. Транспорт не выделен в самостоятельную группу особо опасных объектов, отдельные его элементы (морские порты, аэропорты, тоннели, трубопроводы, железнодорожные узлы, станции вокзалы и т.д.) отнесены к разным группам потенциально опасных и особо сложных объектов, что противоречит принципу системности в процессе категорирования.

А между тем, опыт ряда стран и некоторые международно-правовые акты относят предприятия и объекты транспортного комплекса к числу высокорисковых производств, требующих специальных мер физической за-

щиты и проведения спецмероприятий по обеспечению их антитеррористической и противодиверсионной безопасности. Так, в ст.1 Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г., подписанной Российской Федерацией, определяется ряд важных понятий и терминов, обозначающих, в частности, наиболее вероятные цели совершения преступных акций. К числу таких среди прочих отнесена и «система общественного транспорта», которая «означает все объекты, транспортные средства и вспомогательные элементы – будь то государственные или частные, – которые используются в ходе или для целей оказания общедоступных услуг по перевозке людей или грузов»²¹.

Совершенствование террористических технологий, в том числе при подготовке и совершении подобных преступлений на транспорте, вынуждает мировое сообщество принимать все новые и новые соглашения, направленные на предупреждение такого рода преступлений. 1 марта 1991 г. в Монреале была открыта для подписания Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения.

Объективные предпосылки принятия данного международно-правового акта были связаны с дальнейшим прогрессом в сфере преступных технологий, а именно необходимостью принять дополнительные меры по предотвращению актов терроризма, совершаемых с применением пластических взрывчатых веществ, которые, как известно, невозможно выявить при помощи традиционных средств обнаружения. В дополнение к этому, во вводной части документа было подчеркнуто, что подобные акты терроризма направлены на «уничтожение воздушных судов, других транспортных средств и прочих объектов».

Довольно удачный опыт категорирования объектов повышенной опасности и определения в их системе места транспорта накоплен в Индии. В этой стране с конца 60-х годов XX в. действует специальное полицейское формирование, предназначенное для обеспечения безопасности промышленных предприятий – Центральные силы промышленной безопасности (ЦСПБ), перед которыми была поставлена задача охраны предприятий нефтяной и атомной промышленности, угольных шахт, электростанций и т.п.²².

Принимая во внимание тот факт, что различные промышленные предприятия имеют разное значение для экономики страны, правительство Индии по инициативе ЦСПБ разделило их на три категории. И в первую, наиболее важную (категория «А»: производства, чья продукция или услуги имеют стратегическое значение для экономики страны или ее обороноспособности, утрата или серьезное повреждение которых может привести к нанесению ущерба многим другим предприятиям, зависящим от них, которые в свою очередь также представляются важными с точки зрения экономики и обороны) наряду с электростанциями, объектами тяжелой индустрии, верфями, заводами авиационной промышленности, нефтеперегонными заводами включены, в частности, железнодорожные депо.

²¹ Практика борьбы с терроризмом за рубежом. М.: ВНИИ МВД России, 1999. С. 52.

²² Дроздов Ю.Ю., Ключев Б.И. Наследие Генри Слимана. М., Альманах «Вымпел», 1997 С. 184 – 185.

Объекты этой категории круглосуточно находятся под вооруженной охраной²³.

Следует также отметить, что российская система нормативно-правовых актов, регулирующих организацию антитеррористической и противодиверсионной защиты опасных объектов, представляет сложную систему разноуровневых документов, не связанных единой концепцией и нередко противоречащих друг другу. Ряд документов содержат отсылочные нормы.

В целях законодательного закрепления функций органов исполнительной власти и администрации организаций, относящихся к особо опасным объектам (в том числе транспортных организаций), следовало бы рассмотреть вопрос о внесении в Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» соответствующих дополнений. Имеется в виду функции в сфере защиты от террористических угроз.

В настоящее время в рамках самого транспортного комплекса до настоящего времени до конца не проведена систематизация объектов по категориям с учетом степени их уязвимости и, соответственно, не определены те критические элементы системы, которые могут быть выбраны в качестве непосредственной мишени диверсионно-террористических акций и несанкционированных действий. Представляется, что информация, необходимая для категорирования объектов, должна быть получена путем паспортизации на предмет противодиверсионной и антитеррористической защищенности. Целью разработки противодиверсионного паспорта объекта является информационное обеспечение администрации и уполномоченных сотрудников эксплуатирующих организаций, правоохранительных органов и иных органов государственной власти в процессе планирования и осуществления ими специальных мероприятий по защите объекта.

Совершенствованию правовой базы обеспечения безопасности транспортного комплекса могла бы послужить разработка и включение в федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 гг.)» раздела «Безопасность транспортной системы». Кроме того, назрела очевидная необходимость в принятии ряда федеральных законов, например, «О транспортной безопасности», «О предотвращении актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации» и других.

Обращает на себя внимание одна важная организационная проблема. В наши дни процесс технико-экономической интеграции транспорта в единую систему явно опережает процесс интеграции служб, обеспечивающих ее безопасность. В связи с этим необходимо в ближайшее время подготовить целевые программы обеспечения безопасности по видам транспорта, предусмотрев в них меры антитеррористического характера.

Представляется также целесообразным одновременно проработать вопросы создания в аппарате Минтранса России единого органа управления силами и средствами, непосредственно обеспечивающими действующие на транспорте режимы безопасности. Это мог бы быть самостоятельный департамент.

Решение данных правовых и организационных проблем (а каждая из них представляет собой самостоятельное направление деятельности) не

²³ Дроздов Ю.Ю., Ключев Б.И. Указ. соч. С. 184.

может осуществляться бессистемно, локально, без учета последовательности предпринимаемых шагов. Интегрирующим в этом смысле документом должна стать концепция безопасности транспортного комплекса и его защиты от актов незаконного вмешательства, разработку которой с последующим внесением на рассмотрение Правительства Российской Федерации необходимо осуществить в первоочередном порядке.

Большую роль в формировании системы безопасности транспортного комплекса от возможных посягательств террористического характера призваны сыграть органы внутренних дел на транспорте. Важной организационной проблемой в налаживании эффективного взаимодействия ОВДТ с заинтересованными министерствами и ведомствами, в первую очередь Минтрансом России, является несоответствие совместных сфер ведения. Так, транспортная милиция в настоящее время оперативно обслуживает только объекты железнодорожного, воздушного, речного и частично морского транспорта. Автодорожные, а тем более, трубопроводные сети находятся вне поля ее деятельности. В процессе оперативно-служебной деятельности ОВДТ также взаимодействуют с Госкомрыболовства России и его структурами на местах. Видимо, с учетом интеграции транспортного комплекса в единую систему, назрели объективные предпосылки рассмотреть вопрос о передаче всех объектов транспортной инфраструктуры в оперативное обслуживание подразделений ОВД, объединенных в рамках одного главного управления – речь идет о возможности слияния ГУВДТ и СОБ МВД России и ГУГИБДД СОБ МВД России. Это позволило бы повысить уровень координации при планировании и проведении спецмероприятий на транспорте как внутри системы ОВД, так и в процессе их взаимодействия с администрациями предприятий транспорта.

В ближайшей перспективе многие вопросы в сфере взаимодействия могли бы быть решены путем принятия совместного приказа Минтранса России, МЧС России, МВД России, ФСБ России и других силовых и правоохранительных структур, которым были бы определены конкретные направления взаимодействия, а также закреплена правовой механизм совместной координационной деятельности по обеспечению безопасности транспортных объектов.

Евстигнеева О.В.,
Доцент кафедры уголовного процесса
Саратовской государственной академии права,
кандидат юридических наук

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗНАНИЙ НА ПЕРВОНАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ РАССЛЕДОВАНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ТРАНСПОРТЕ

Преступления террористического характера, совершаемые с применением оружия и взрывчатых устройств, приобретают наибольшую опасность, когда их объектом становятся жизнь и здоровье большого количества людей, пользующихся общественным и личным транспортом. Как свидетельствует практика, террористы нередко используют огнестрельное оружие и ВУ в транспортных средствах, поскольку здесь, как правило, имеет место значительное скопление людей и есть возможность эффективно осуществить преступный замысел, сопровождаемый чаще всего человеческими жертвами, существенным материальным ущербом и устрашением людей, вселением в них беспокойства за свою жизнь и жизнь близких. Взрывы поездов в Воронеже, Армавире-2, Волгограде, Астрахани; вагонов метро в Москве и Санкт-Петербурге; автобуса в Нальчике и троллейбусов в Москве; трамвая в Челябинске, а также многочисленные случаи подрыва и расстрела автомобилей – яркое тому подтверждение. В последнее время факты подрыва и расстрела автомобилей приобрели массовый характер.

Анализ способов подготовки и совершения актов терроризма на транспорте свидетельствует о том, что наиболее типичными способами терроризма являются:

- минирование объектов транспорта;
- минирование маршрута передвижения транспортного средства, который предварительно тщательно изучается;
- применение ВУ, закамуфлированных под бытовые предметы (оставленные без присмотра сумки, пакеты и др.)

В указанных целях террористы используют промышленные, кустарные и самодельные ВУ однократного применения, в конструкции которых предусмотрено создание поражающих факторов за счет использования энергии взрыва заряда взрывчатого вещества или взрывоопасной смеси. Электрический механизм подрыва с часовым замедлителем в последние годы приобрел наибольший удельный вес среди всех СВУ.

Всякое преступление, так или иначе, приводит к изменению объектов преступного воздействия и окружающей обстановки, оставляя материальные следы и образы в сознании людей. Террористические акции на транспорте, связанные с применением оружия и ВУ, оставляют целый ряд разнообразных следов, своевременное обнаружение и исследование которых играет решающую роль в эффективности расследования указанных преступлений. В первую очередь сюда относится целый комплекс следов взрыва:

- деформированные фрагменты деталей и частей ВУ;
- конденсированные (твердые) продукты взрыва;
- не прореагировавшие частицы ВВ;
- следы воздействия продуктов взрыва и воздушной ударной волны на детали устройства и предметы обстановки места происшествия;
- следы разлета поражающих элементов и других фрагментов ВУ (осколочное поражение предметов обстановки);
- следы воздействия взрыва на человека.²⁴

В силу этого, проведение первоначальных следственных и оперативно-розыскных мероприятий по делам об актах терроризма на транспорте, связанных с применением взрывных устройств, как правило, включает в себя использование специальных знаний в форме производства предварительного исследования специалистом для получения оперативно-розыскной информации, выдвижения и проверки следственных и экспертных версий.

Непроцессуальный характер предварительных исследований создает условия для непосредственного участия в них нескольких лиц, выступающих в качестве специалистов. На место взрыва может быть привлечен широкий круг специалистов в разнообразных областях познаний, имеющих определенный опыт, связанный с исследованием следов взрыва и оценкой его последствий. Результаты предварительного исследования могут быть получены в ходе совместного обсуждения выявленных фактов, их анализа и оценки.

Предварительные исследования, проводимые на месте следственного действия, имеют своей целью:

- решение вопроса об относимости обнаруженных следов к расследуемому событию;
- оперативное использование результатов исследования для розыска преступника;
- выявление свойств и признаков следа (объекта, предмета, вещества);
- решение вопроса о целесообразности назначения экспертизы.

Предварительные исследования на месте взрыва проводятся по мере накопления необходимой информации для проведения анализа и решения того или иного вопроса, касающегося события преступления. Дать рекомендации по последовательности проведения таких исследований практически невозможно в силу того, что каждый взрыв с окружающей его обстановкой по существу уникален. По нашему мнению, порядок проведения предварительных исследований во многом определяется тактикой осмотра места происшествия. При работе в той или иной зоне происшедшего взрыва по мере обнаружения следов и объектов в рамках предварительного исследования решаются вопросы, необходимые для оценки происшедшего, организации оперативно-розыскных и других мероприятий.

В рамках предварительных исследований решаются задачи по определению природы и характера протекания взрыва; центра (эпицентра)

²⁴ И.И. Артамонов. Терроризм: способы предотвращения, методика расследования. Москва, 2002. С.90-91.

взрыва; его мощности и типу взрывчатого вещества; установлению причины взрыва и способа; оценке поражающей способности взрывного устройства; установлению способа изготовления взрывного устройства и схемы его функционирования; сбору и анализу информации о личности преступника (преступников), умении и навыках в изготовлении и применении взрывного устройства.

Чаще всего информацию, полученную в ходе предварительного исследования на месте происшествия, не используют для доказывания. Ее назначение иное – облегчить розыск и установление преступника. На сегодняшний день специалисты-взрывотехники не в должной мере решают подобные задачи. Мы попытаемся выявить и проанализировать причины этого явления.

Специалисты-взрывотехники на основе своих базовых познаний в области теории взрыва, как правило, стремятся решать инженерные задачи – определение тротилового эквивалента заряда ВВ; формы и габариты боевой части; поражающие способности ВУ и другие. Возможно, эти данные и будут нужны в ходе следственного и судебного расследования, но в розыске преступника они не помогут. Таким образом, специалист-взрывотехник должен выделить из широкой совокупности следов и объектов на месте взрыва те, которые необходимо исследовать с целью получения оперативно-розыскной информации.

Из всей совокупности предварительных исследований на месте взрыва особо следует выделить те, что дают информацию о лицах, изготовивших ВУ и его применивших, а также о месте изготовления ВУ. Главная задача - это уметь выделить эти признаки путем трансформации и анализа отдельных следов взрыва и их совокупности. Такими признаками могут быть: использование редких составов взрывчатого вещества, средств взрывания и других материалов (скальный аммонит, флегматизированный пластик); профессиональные навыки в сборке электронной части взрывателя; особенности закладки ВУ на объекте поражения и др.

Особенностью предварительных исследований является ограниченность во времени. К ним предъявляются требования оперативности, комплексности, в связи с чем, их иногда именуют экспресс-анализом. Исследования следов взрыва на месте происшествия должны быть минимальными по объему и глубине и, как правило, проводится в отношении таких объектов, анализ которых не терпит отлагательства. Результативность предварительных исследований во многом определяется обеспеченностью специалиста, выезжающего на осмотр места происшествия, необходимыми научно-техническими средствами.

Условием эффективности в работе на месте взрыва в условиях низкой информативности, царящей неразберихи и множества решаемых задач, является тесное взаимодействие следователя, оперативных работников и специалистов. Взаимодействие реализуется путем совместной оценки обстановки на месте взрыва, выявления материальных следов, а также сведений, получаемых оперативным путем; выработке версий о механизме преступления и личности преступника; совместного определения путей проверки выдвинутых версий, в том числе и при помощи предварительных исследований.

Полученная на стадии предварительного исследования следов взрыва экспертная информация, необходимая для проведения оперативно-розыскных мероприятий и осуществления следственных действий, не отличается своей полнотой, и ее результаты не имеют доказательственного значения. Экспертные исследования в лабораторных условиях способны ответить на значительно более широкий круг вопросов, разрешение которых будет способствовать раскрытию и расследованию преступления, связанного с противоправным взрывом. Эффективность получаемой информации при проведении таких исследований во многом определяется не только правильностью фиксации и изъятия следов взрыва, но и последовательностью назначения той или иной экспертизы и накладывает определенные требования на их производство.

Взрывотехническая экспертиза часто носит комплексный характер и ее проведение, как правило, требует привлечения специалистов, обладающих специальными познаниями в различных областях науки, техники, ремесла. Кроме этого, по факту взрыва нередко возникает необходимость в назначении целого ряда экспертиз, последовательность проведения которых определяется с учетом информативности выявленных на стадии предварительного исследования признаков и необходимости обеспечения сохранности криминалистических следов, являющихся основными объектами последующих исследований. В противном случае важная для следствия и розыска информация может быть утрачена, а вещественные доказательства преждевременно разрушены. Избежать этого – одно из главных требований комплексного подхода к исследованию всей совокупности свойств, отражаемых материальными объектами - вещественными доказательствами. Тем не менее, как показывает практика, указанное требование не всегда выполняется на стадии обнаружения и фиксации вещественных доказательств, так как отсутствует тщательное выявление и не обеспечивается надлежащая сохранность следов на изымаемых с места происшествия объектах.

Наличие на вещественных доказательствах следов папиллярных узоров пальцев рук, оставленных, возможно, лицами, причастными к совершению противоправных действий, вызывает необходимость проведения дактилоскопической экспертизы с решением традиционных для этого вида исследований вопросов до назначения взрывотехнической экспертизы. Следы папиллярных узоров остаются после взрыва на отдельных элементах устройств, по той или иной причине не сильно подвергшихся деформациям и разрушениям. Полезная информация о лице-изготовителе ВУ может быть получена после проведения биологической экспертизы выявленных на месте взрыва следов потожировых выделений, крови, волос и т.п. Исследование в рамках физико-химической экспертизы обнаруженных микрообъектов, таких, как волокна одежды, следы красителя, частицы веществ, а также следы нефтепродуктов и др., позволяет получить информацию об их природе, виде материала и свойствах.

Указанные экспертные исследования проводятся с использованием соответствующих инструментальных методов по разработанным методикам без разрушения объектов-носителей. Они осуществляются до проведения химического исследования по обнаружению следовых количеств взорванного вещества в рамках взрывотехнической экспертизы. В связи с

этим основным требованием, предъявляемым к проведению дактилоскопической, биологической, физико-химической (возможно, и других видов) экспертиз по факту взрыва является обеспечение сохранности микроколичеств ВВ на исследуемых вещественных доказательствах – возможных носителей следов взорванного вещества.

Таким образом, можно сделать вывод, что успех первоначального этапа расследования актов терроризма на транспорте во многом определяется эффективностью использования специальных знаний в различных процессуальных и непроцессуальных формах.

Новик В.В.
Проректор Санкт-Петербургского
юридического Института
Генеральной прокуратуры РФ

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМ АКТАМ

В предлагаемом сообщении акцент будет сделан на криминалистических аспектах, что предполагает рассмотрение преступной деятельности по осуществлению актов терроризма и ее антипода – деятельности по их выявлению, раскрытию, расследованию и профилактики. Хочу поделиться соображениями о подходах и высказать конкретные предложения по проблемам противодействия терроризму с точки зрения криминалистики.

1. Любой вид транспорта – автомобильный, авиационный, железнодорожный, водный – может выступать объектом посягательства. Практика показывает, что транспорт служит и средством доставки взрывного заряда, и эта его особенность должна учитываться.

Наиболее массовый вид транспорта – железнодорожный, поэтому он чрезвычайно уязвим и привлекателен для террористов и специфичен по объектам посягательства и методам противодействия.

На выбор способа совершения преступления на транспорте влияют следующие, имеющие криминалистическое значение, факторы: особенности технологического процесса функционирования транспорта; порядок охраны транспортного средства, пассажиров, грузов и система контроля за их движением на маршруте, в частности наличие пунктов наблюдения и безопасности; система учетных перевозочных и иных документов, в которых фиксируются сведения поискового и идентификационного характера; тип и конструктивные особенности транспортного средства; характеристика перевозимых пассажиров и грузов; характеристика разных категорий лиц, обслуживающих транспорт, имеющих отношение к сервису, обработке и транспортировке грузов и пассажиропотоков и др.

2. Различные вопросы противодействия актам терроризма могут быть плодотворно решены с учетом того, как подобные проблемы решались по другим видам преступлений. Остановлюсь на криминалистических аспектах "способа совершения", видовых особенностях и серийности актов терроризма.

Как известно терроризм многолик, может проявить себя во всех сферах жизнедеятельности. Насчитывается более 20 видов этого преступления: экологический, ядерный, компьютерный, космический, биологический и т.д. Подобная правовая природа имеет аналогии с «традиционными» преступлениями – кражами, убийствами и т.д., указывает на необходимость изменения приоритетов в выработке подходов к разрешению проблем предупреждения терроризма.

Криминалистические интересы должны перемещаться с исследования актов терроризма в общем плане к изучению отдельных его ви-

дов. Как и другие виды преступлений, акты терроризма существенно отличаются по многим параметрам: по способу и средствам совершения, следдам – последствиям, особенностям сбора судебных доказательств, по приспособляемости этих групп преступлений к мерам социального контроля и уголовно-правового запрета. С учетом отмеченного подхода *был исследован один из наиболее распространенных и актуальных в настоящее время видов терроризма – взрывотехнический*. Россия столкнулась с ужасными (в человеческом понимании) актами терроризма – взрывы жилых домов, вокзалов, рынков.

3. *Правовая природа и особенности технико-криминалистической характеристики актов терроризма с использованием взрывных устройств обуславливают специфику раскрытия и расследования данной категории преступлений*. Она выражается:

- в дефиците доказательственной информации о событии преступления, в силу кратковременности и энергодинамичности основной фазы совершения и проявления преступных намерений;

- в сложности установления мотивов, целей, нередко объекта посягательства, механизма, способа и средств совершения, личности исполнителя, организатора, пособников и других обстоятельств;

- в отсутствии необходимого количества признаков совершенного деяния, позволяющих судить о его возможной квалификации. Данное обстоятельство приводит к сложностям определения подследственности, выбора направления поиска на начальном этапе расследования. Поэтому процесс доказывания должен обеспечивать сбор доказательств, позволяющих в дальнейшем дать правильную правовую оценку совершенному преступлению;

- в сложности установления обстоятельств, предшествовавших криминальному взрыву, в том числе характеризующих подготовительные действия виновного лица (лиц);

- в скудности, хаотичности, фрагментарности следовой обстановки на месте преступления. Следовая обстановка, которая образуется в результате действий виновного до взрыва, может содержать определенную совокупность сведений, дающих представление о картине преступления и его субъекте, существенно утрачивается после взрыва.

Поэтому поиск материальных следов, остающихся после взрыва, включая остатки взрывных устройств, должен осуществляться с привлечением специалистов: взрывотехника, криминалиста, судебного медика, кинолога и др. Только при таком составе следственно-оперативной группы можно квалифицированно произвести осмотр места происшествия. Задача следственно-оперативной группы – предотвратить утрату следов, выявить, расшифровать, процессуально зафиксировать и тем самым обеспечить их максимальное использование в уголовном судопроизводстве.

Обстановку совершения криминальных взрывов отличает почти полное отсутствие очевидцев преступления, в том числе в результате их гибели. Если все же удастся их установить, то даваемые ими показания мало способствуют раскрытию преступления.

Кроме того, действия террористического характера в условиях полной неожиданности, усиленные воздействием взрыва, могут вызвать у

них острые психические расстройства, которые проявляются в нарушении памяти, в неадекватности поведения. Нежелание дать правдивые, подробные показания, т.е. выполнять требования закона, свои процессуальные обязанности, обуславливается страхом мести, расправы со стороны преступника, организатора и в целом от преступной организации.

4. Перечень статей уголовного закона, в которых упомянуто совершение взрыва или использование боеприпасов, ВВ и ВУ в качестве орудия преступления, довольно обширен. Для каждого вида преступлений имеется свой круг обстоятельств, но для всех **обязательным (сквозным) будет блок обстоятельств, подлежащих установлению:**

- тип ВУ;
- характер поражающего действия;
- способ взрывания;
- тип ВВ (масса, предприятие изготовитель, канал поставки);
- средство взрывания;
- средство передачи иницирующего импульса;
- характеристика зоны поражения;
- способ формирования поражающих элементов;
- способ управления подрывом ВУ;
- наличие элементов неизвлекаемости;
- механизм самоликвидации;
- элементы камуфляжа и др.

5. В структуре способа совершения криминальных взрывов, в том числе, при совершении актов терроризма, решающим выступает его орудийная составляющая. То есть, выбор и реализация способа совершения преступления детерминированы в первую очередь технико-тактическими особенностями взрывных устройств. Определяющее значение имеет характеристика объекта посягательства, а также физические возможности исполнителя. Характеристика действий способа и последствий поражающих факторов обуславливает разработку метода противодействия – перенос внимания на этапы, предшествующие взрыву. Такой акцент выражается в методах выявления, распознавания (идентификации) и локализации ВУ и ВВ. Следует отметить, что по другим видам терроризма доминирующим выступает также орудийность (иначе, технологичность) способа. Яркой иллюстрацией тому являются технологии, которые могут быть использованы в таких видах терроризма, как ядерный, биологический, экологический, химический и т.п. Подобное содержание способа обуславливает концентрацию внимания на его доминирующем элементе – орудии, средстве теракта. Орудийность способа приобретает еще большее значение в случае исполнения теракта террористом-смертником, когда сам человек выступает в качестве средства преступления.

В противодействии терактам, в том числе с использованием ВУ, должен использоваться опыт осуществления уголовного преследования по квалифицированным преступлениям. Например, по так называемым резонансным убийствам, при сборе информации поискового и идентификационного содержания акцент делается на подготовительных

действия виновного, а не на стадии исполнения. Стадия исполнения, являясь наиболее информативной в других преступлениях, не дает ожидаемых результатов, при расследовании терактов, убийств по найму, в том числе с использованием ВУ. В этих преступлениях она динамична, кратковременна, кроме того отсутствует контакт виновного с объектом посягательства, проявляется дефицит следов-последствий деяния.

Проведенное нами исследование позволяет вычленил признаки, на основе которых могут быть идентифицированы типичные действия подготовительной направленности, независимо от видовой принадлежности актов терроризма в виду их универсального характера (Об этом подробнее см.: В.В. Новик Способ совершения преступления.: Уголовно-правовой и криминалистический аспекты. СПб.,2002).

6. Проведенный анализ позволяет нам говорить о серийном характере многих актов терроризма. Применительно к актам терроризма под серией мы понимаем факты неоднократного совершения правонарушений, инициируемые из одного и того же центра, с использованием поведенческих актов различного содержания, но единой конечной направленности в достижении целей, указанных в ст. 205, 206, 277, 360 УК РФ, косвенно подкрепленные соответствующими ультимативными заявлениями в СМИ.

Данная особенность позволяет использовать в раскрытии и расследовании актов терроризма криминалистические методы, применяемые по иным серийным преступлениям. Положительный эффект работы с серией состоит в суммарной оценке нескольких поведенческих актов. Каждый самостоятельный эпизод позволяет установить лишь отдельные обстоятельства совершенного деяния, в то время как несколько выявленных и объединенных эпизодов, дополняя друг друга, дают полную картину преступления. Само же деяние в его итоговом виде может выражаться в сложной и замаскированной акции.

Проблема заключается в том, чтобы в огромном потоке сведений криминального и некриминального характера обнаружить взаимосвязь и взаимообусловленность событий и явлений, выделить все имевшие место эпизоды и исключить не имеющие отношение к делу, в противном случае положительный эффект не достигается. (См. об этом: В.В. Новик «Особенности повторяемых (серийных) преступлений в структуре организованной преступности» / Международное сотрудничество в борьбе с организованной преступностью: Материалы международной научно-практической конференции, СПб.,1997., с.99-106).

7. Положительный эффект при расследовании серии преступлений может быть достигнут только в том случае, если будут решены следующие криминалистические задачи:

- вычленение признаков, позволяющих из огромной массы регистрируемой информации, выбрать факты, свидетельствующие об принадлежности конкретного преступления к серии. Здесь можно воспользоваться так называемым методом просеивания, применяемым при расследовании краж, серийных убийств, преступлений в сфере экономической деятельности и т.п.;

- понимание природы совершения многоступенчатого преступления, когда первоначальные эпизоды выступают в качестве условий, обеспечивающих совершение «большого дела». При этом эпизоды,

входящие в серию, будут отличаться целями, предметом посягательства, способом и средствами совершения, но иметь единый замысел – совершение «глобальной теракции».

Как показали события в Нью-Йорке и в Москве (театральный центр «Норд-Ост»), серия может включать несколько многоходовых, последовательных посягательств на различные объекты, в разное время и местах, что должно прогнозироваться и учитываться алгоритмом противодействия. В случае международного терроризма, подобная отработка серии (анализ и обработка фактов), должна носить *транснациональный характер*;

- источниками получения, анализа и соответствующей обработки сведений, относящихся к терроризму являются: а) данные оперативно-справочных и оперативно-розыскных учетов и автоматизированных информационно-поисковых систем (как национальные, так и Интерпола, Европола); б) данные криминалистических учетов; в) данные учетов учреждений транспорта, здравоохранения и т.п.; г) сведения, получаемые в результате ОРД; д) материалы уголовных дел, проверочные или так называемые отказные материалы; е) телефонные сообщения, заявления граждан, должностных лиц, государственных и частных организаций; ж) материалы СМИ;

- опыт по выявлению фактов отмывания преступных денег может стать аналогом по организации и легализации секретного контроля над различными электронными операциями по передаче определенной категории информации, говорящей о подготовке акта терроризма;

- учитывая групповой характер актов терроризма, задача противодействия заключается в установлении круга участников преступной схемы (физических и юридических лиц), имеющих различную мотивацию и степень кодирования, используемых нередко вслепую, а также в установлении роли, положения, выполняемой функции и задания каждого из участников группы.

8. Неординарные проблемы должны иметь адекватные решения.

- События 11 сентября в Нью-Йорке продемонстрировали неспособность соединить мозаичную и фрагментарную информацию в единую совокупность и дать ей правильную и своевременную интерпретацию. В связи с этим уместно напомнить о методе "мозгового штурма" («интуитивного поиска» по А. Осборну), практикуемого при решении проблемных задач, если количество первоначальной информации ограничено. На начальном этапе анализа фактов позволительно выдвигать самые парадоксальные, "свободные" версии и меры противодействия, людьми разных познаний и специальностей, не обремененных консервативным мышлением. Второй этап «мозгового штурма» включает коллективную оценку выдвинутых версий, их анализ и развитие, с участием профессионалов (См. подробнее об этом в работах А.В.Кудрявцева, М.Б. Вандера, Г.А. Зорина).

Использование «интуитивного поиска» при расследовании актов терроризма с использованием взрывотехники должно включать в сферу анализа следующие факторы: состояние безопасности и класс угрозы объекта посягательства, нештатные ситуации начального этапа

противодействия, возможность продолжения посягательств (новые взрывы и акты насилия), нетрадиционные методы доставки ВУ, специфические способы взрывания, способы камуфлирования ВУ и ВВ, и т.п.

9. В столь коротком сообщении невозможно обсудить все проблемы, возникающие при осуществлении противодействия терроризму, но на некоторых **дискуссионных вопросах остановиться необходимо**. Человечеству в новом тысячелетии приходится заниматься поисками действенных механизмов обуздания деструктивного и крайне опасного феномена, превратившегося в постоянную, реальную угрозу для гражданского общества.

Практика терроризма заставила вновь обратиться и взглянуть на конфликт двух начал, определяющих взаимоотношения личности и государства в репрессивной сфере. Речь идет, с одной стороны, о правах и интересах человека (на жизнь, физическую и частную неприкосновенность), а с другой о правах общества, которые защищаются правоохранительными органами на основе современных технологий и технических средств. Сущность конфликта заключается в степени репрессивных полномочий власти, в соотношении с правами и интересами личности. Два начала, обуславливающие степень репрессивного противодействия, не находятся в равновесии. Время от времени осуществляется их ревизия.

Так, на суд общественности вынесено предложение американского юриста Алана Мортон Дэршовица о возможности сбить самолет с пассажирами в случае направления его на жилые здания и объекты, с гораздо большим числом людей, нежели пассажиров самолета.

Иными словами, ставится вопрос о расширении границ допустимости противодействия акту терроризма, на основе применения норм о «крайней необходимости» и «необходимой обороны». *Цена вопроса, на самом деле, очень высока, поскольку такое решение приведет к гибели людей, значительному материальному ущербу.* Мы явились свидетелями подобного развития событий при освобождении заложников на Дубровке. Поэтому данный вопрос требует тщательной комплексной проработки и оценки. Его нельзя игнорировать. В условиях экстремальной обстановки руководителям контртеррористической операции необходимо иметь легальный и взвешенный алгоритм, учитывающий столь неординарные и крайние меры противодействия. По нашему мнению такое решение должно быть санкционировано законодателем.

Криминологами применяется критерий, устанавливающий сравнительную ценность достижения возможных преступных целей. Он определяется тремя факторами: степенью сложности реализации цели, мерой необходимых усилий для ее достижения, размерами грозящей опасности (См.: Х.Хеккаузен. Мотивация и деятельность. М., 1986). Указанное положение имеет свой криминалистический аспект, в частности, может интерпретироваться при формировании круга возможных версий о действиях виновного лица. В связи с известной практикой террористов-смертников вышеупомянутое положение должно быть скорректировано, так как цели самосохранения у них отсутствуют.

Как показывает анализ доступной информации, подготовка таких смертников ведется групповым методом по специально разработанной схеме с использованием зомбирующих психотехнологий, учебных тренировочных заданий, формированием жестких мотивационных установок, соответствующей атрибутики и ритуалов.

Требуют обсуждения методы допустимого воздействия в отношении задержанного террориста, когда от сведений, которыми он располагает, зависит жизнь многих людей. В связи с этим необходима «инвентаризация» возможностей использования в противодействии терроризму нетрадиционных методов поиска и получения криминалистически значимой информации (гипнология, биоритмология, полиграфное исследование и др.), в силу различных причин не получивших общепризнанного статуса.

10. Одним из важнейших источников информации о терроризме являются СМИ. Они используются террористами в качестве инструмента устрашения, для выдвижения требований и условий представителям властных структур, для распространения выгодной информации о гуманном характере своих действий и т.п.

В то же время при анализе информации СМИ надо помнить о таких задачах террористов как, создание благоприятной для теракта обстановки; дезинформации правоохранительных органов о сроках, месте, избранных объектах посягательства; средствах преступления; воздействии на правоохранительные органы при выборе ими методов противодействия террористам и др. (Подробнее об этом см: Взаимодействие средств массовой информации и правоохранительных органов: Материалы научно-практической конференции /Отв. ред. В.В.Новик. СПб., 2001)

11. В заключении отметим, что представленное сообщение базируется на материалах специального исследования, результаты которого представлены в научно-практическом пособии для оперативного состава органов внутренних дел на транспорте: **КРИМИНАЛЬНЫЕ ВЗРЫВЫ: ТЕХНИКО-КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, МЕТОДЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ / Руководитель проекта начальник ГУВДТ МВД РФ В.В. Захаренков; / Авторский коллектив: В.В.НОВИК, С.В.МОСКВИН, А.Н.ЖУКОВСКИЙ, Р.К.КОТУА. СПб., 2002 .**

Миронова Е.А.
Ведущий научный сотрудник
отдела проблем прокурорского надзора
за соблюдением законности в налоговой
сфере и деятельности таможенных органов
НИИ Генеральной прокуратуры РФ

ПРОФИЛАКТИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО ХА- РАКТЕРА НА ТРАНСПОРТЕ: КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Предупреждение терроризма на транспорте представляет собой комплекс, систему действий правового, административного, организационного характера. Вместе с тем мы должны говорить и о криминалистическом аспекте профилактики, поскольку согласно ч.2 ст.73 УПК РФ наряду с обстоятельствами, подлежащими доказыванию по уголовному делу, необходимо выявлять и те обстоятельства, которые способствовали совершению преступления.

В этой связи обращает внимание то, что новый уголовно-процессуальный закон в некоторой степени снизил значимость профилактической работы следователя: в рамках ч.2 ст.158 УПК РФ, установив в ходе досудебного производства по уголовному делу обстоятельства, способствующие совершению преступления, дознаватель, следователь вправе (но не обязан – авт.) внести в соответствующую организацию или соответствующему должностному лицу представление о принятии мер по устранению указанных обязательств или других нарушений закона. Данное представление подлежит рассмотрению с обязательным уведомлением о принятых мерах не позднее 1 месяца со дня его вынесения.

Изучение материалов уголовных дел указанной категории показывает, что регламентация законом права, а не обязанности субъектов расследования вносить соответствующие представления как основание для реализации одной из эффективных профилактических мер, негативно сказывается на практике общего предупреждения преступлений террористического характера на транспорте. В судебной-следственной практике нередко встречаются факты, когда выявленные в ходе расследования обстоятельства, способствовавшие совершению террористических актов на транспорте, не были доведены до сведения должностных лиц, ответственных за обеспечение безопасности. В свою очередь, указанные должностные лица не предпринимали мер для получения такой информации: в ряде случаев это было связано с нежеланием признать недостатки в своей работе. Таким образом, по некоторым уголовным делам субъективный фактор становится определяющим в профилактической деятельности субъектов расследования, что в современных условиях, на наш взгляд, недопустимо.

В рамках II международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», учитывая высокий уровень представительства Министерства транспорта РФ, Министерства путей сообщения РФ, других организаций, учреждений, ведомств, деятельность которых имеет транспортную специфику, хотелось бы довести до сведения участни-

ков конференции, что коллектив авторов НИИ Генеральной прокуратуры РФ, Санкт-Петербургского юридического Института Генеральной прокуратуры РФ, ВНИИ МВД России разрабатывает для правоохранительных органов методические рекомендации по расследованию и предупреждению терроризма на транспорте. И в этой связи мы заинтересованы в получении объективной информации о состоянии безопасности на всех видах транспорта и мерах, предпринимаемых для предотвращения терроризма. Мы также заинтересованы в проведении научного анализа предложений, рекомендаций по обеспечению безопасности на транспорте, поскольку разрабатывает собой комплексное исследование, структурно обусловленное данными различных отраслей научного знания и практическим опытом ряда субъектов, связанных с транспортной деятельностью.

Некоторые результаты проводимого нами исследования представляют, на наш взгляд, определенный интерес для участников конференции. И в этой связи хотелось бы отметить следующие положения. Первоначальное сообщение по фактам крушений, аварий, имеющих признаки террористических актов, руководитель транспортного предприятия (например, на железнодорожном транспорте это – начальник железной дороги) передает структурным подразделениям дороги, в органы прокуратуры, МВД России, МЧС России, ФСБ, МО, органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления. Сообщение должно содержать данные о времени, месте происшествия, его обстоятельствах и последствиях, предполагаемой или уже известной причине, организации медицинской помощи пострадавшим и пр. В последующем донесении с места происшествия эта информация уточняется и дополняется.

После того, как становится известно о происшествии, возникает необходимость ограничить, а затем и ликвидировать его последствия – чаще всего, пожар, тем более, что вблизи места происшествия могут находиться опасные, легковоспламеняющиеся грузы, транспортные средства, бензозаправочные станции и т.д. Нужно спасти людей, оставшихся в живых после террористического акта. Движение на транспорте не может долго прекращаться, требуется его восстановление, после чего, что очевидно, многие следы преступления будут уничтожены. Имеются специальные восстановительные пожарные транспортные средства и другие аварийно-спасательные формирования, обеспечивающие эту задачу.

Работники транспорта проинструктированы о том, что ликвидация последствий террористических актов на объектах транспорта может осуществляться только после получения от сотрудников спецподразделений МВД России, специалистов других воинских подразделений письменного уведомления о проверке фронта проведения восстановительных работ в части отсутствия (обезвреживания) взрывчатых материалов или возможности повторного совершения террористического акта. Это правило позволяет обеспечить безопасность людей, участвующих в производстве аварийно-спасательных работ, а также – при проведении расследования. Попытка действовать самостоятельно может привести к детонации взрыва. При взрыве и пожаре, с ним связанном, действует комплекс опасных факторов: избыточное давление во фронте ударной воздушной волны, осколки, тепловое излучение и т.д. В этой связи определяется так называемая **аварий-**

ная зона: транспортное средство или группа транспортных средств, площадка для погрузочно-разгрузочных работ, где наблюдается пожар, **и опасная зона:** пространство вокруг аварийной зоны, размер которой при взрыве исчисляется в зависимости от расстояния разлетевшихся осколков. Нахождение людей внутри опасной зоны может привести к их травмированию и гибели, поэтому работа в опасной зоне запрещается.

При получении сообщения о необходимости ликвидации последствий террористического акта дежурный по транспортной организации немедленно организует вызов и отправление на место происшествия аварийно-спасательных служб региона, включая подразделения Государственной противопожарной службы и спецподразделения МВД. Ответственным за это является руководитель транспортной организации. Все действия работников транспорта, в частности, локомотивной бригады, экипажа судна подчиняются существующим инструкциям (имеются специальные карточки, в соответствии с которыми они действуют – в зависимости от классификации происшествия). Из опасной зоны эвакуируют людей, в т.ч. локомотивную бригаду, экипаж, а также транспортные средства с опасными грузами, оповещают людей об угрозе взрыва.

Ликвидация последствий взрыва проводится только после окончательного тушения пожара в зоне восстановительных работ. Работники, участвующие в ликвидации, допускаются к месту работ при наличии специального пропуска.

Если имеются сведения о радиационном и ином заражении вредными веществами местности и зданий, находящихся в полосе отвода, проводится обеззараживание территории, в котором должны участвовать специалисты соответствующего профиля – дозиметристы, специалисты по дезактивации, химики и др.

Устанавливается охрана места происшествия.

При получении сообщения о террористическом акте на место происшествия должна немедленно выехать следственная группа. В зависимости от сложившейся ситуации существуют различные способы ее формирования. Однако нередко группа формируется в авральном порядке, и в отсутствии координации на место террористического акта прибывают представители различных правоохранительных органов, не только не связанные отношениями подчинения, но и не нацеленные на организацию взаимодействия друг с другом, что затрудняет принятие согласованных решений о том, кто и какие функции должен выполнять. Сложная обстановка на месте происшествия усугубляет положение.

По мнению членов вышеуказанного авторского коллектива, разрабатывающего методические рекомендации по расследованию и предупреждению терроризма на транспорте, к.ю.н. Коршуновой О.Н., к.ю.н. Серовой Е.Б. целесообразно в каждом регионе Российской Федерации совместным приказом руководителей соответствующих правоохранительных органов создать постоянно действующую следственную группу, которая будет специализироваться на расследовании преступлений террористической направленности. В зависимости от размеров региона и иных обстоятельств, связанных с функционированием транспортных узлов, может быть создана не одна, а несколько таких групп.

В состав следственной группы должны войти следователь либо группа следователей. С организационно-тактических позиций в ней необходимо участие специалиста-криминалиста; оперативных сотрудников милиции для производства оперативно-розыскных мероприятий, проводимых параллельно с осмотром места происшествия, других специалистов. Если имел место взрыв, приглашаются специалисты взрывотехнической лаборатории экспертно-криминалистических подразделений МВД РФ; возможно привлечение и специалистов из саперных военно-инженерных частей, военных училищ и кафедр высших учебных заведений, органов Госгортехнадзора, МЧС и др. Однако необходимо учитывать, что они владеют только знаниями в области физики взрыва, но не имеют навыков обнаружения, фиксации и изъятия объектов, которые в дальнейшем могут стать вещественными доказательствами по уголовному делу. В этой связи со стороны следствия необходима и тактически оправдана определенная корректировка действий этих специалистов с целью сохранения криминалистически значимых объектов.

При наличии трупа (или трупов) обязательно участие специалиста в области судебной медицины (врача). Каждый сотрудник группы должен быть обеспечен специальными средствами индивидуальной защиты (респираторами, комбинезонами и т.п.) и необходимым техническим оборудованием.

В зависимости от конкретных обстоятельств происшествия к участию в осмотре привлекаются не только специалисты-криминалисты; судебно-медицинские эксперты, но и врачи скорой медицинской помощи (при наличии большого количества жертв и трупов); специалисты-взрывотехники для работы со следами взрыва, а в случае необходимости - специалисты по разминированию (саперы); специалисты-кинологи со служебно-розыскной собакой (если имеется реальная возможность для работы собаки).

К осмотру места совершения террористического акта на транспорте привлекаются также специалисты, хорошо знакомые с конструктивными особенностями соответствующего транспорта

В группе рекомендуется организационно выделить следственную, оперативную, экспертную подгруппы. Кроме того, практика свидетельствует о необходимости создания подгруппы, обеспечивающей безопасность следственной группы, а также подгруппы, осуществляющей связь со средствами массовой информации – с целью не допустить несанкционированная передача сведений.

Таким образом, уже на первоначальном этапе расследования указанной категории преступлений необходимо решать вопросы координации деятельности правоохранительных органов с различными ведомствами, организациями. Это является одним из важных аспектов криминалистической профилактики преступлений террористического характера на транспорте.

Хлобустов О.М.
Старший научный сотрудник
Академии ФСБ России

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТА

Предприятия, объекты и средства транспорта – автомобильного, воздушного, речного, морского, трубопроводного – представляются важным элементом системы предупреждения возможных террористических акций. Объясняется это следующими обстоятельствами.

Во-первых, они сами могут быть объектами террористических актов – как с целью их уничтожения, так и с целью захвата.

Как известно, в последнее десятилетие в России террористическим атакам подвергались воздушные и морские суда, самолеты и вертолеты, троллейбусы и автобусы, железнодорожные вокзалы и составы, трубопроводы. Причем выведение из строя трубопроводов может привести не только к многочисленным жертвам, но и тяжелым экологическим последствиям.

Во-вторых, средства транспорта, как показали события 11 сентября 2001 г. в США, могут сами становиться при определенных условиях смертоносным оружием.

Представляется необходимым отметить, что сама по себе теоретическая возможность подобных "воздушных" атак предусматривалась еще в 70-е годы прошлого века, причем назывались и потенциальные цели подобных атак: Белый дом, Капитолий, Пентагон, ЦРУ, АЭС.

Известны случаи минирования «камикадзе» автомобилей и маломерных судов.

В-третьих, транспорт является средством межгосударственного общения и его средства используются террористами для переездов и доставки необходимых средств.

Все указанные обстоятельства, на наш взгляд, и определяют специфику задач, целей, средств и методов организации мер по предупреждению террористических акций против объектов транспорта, а также задачи по координации деятельности правоохранительных органов и спецслужб, руководства транспортных предприятий и их служб безопасности.

Прежде чем остановиться на этих вопросах, представляется необходимым кратко охарактеризовать некоторые аспекты криминологической ситуации в России в настоящее время.

В силу целого ряда причин вопрос выработки единой стратегии противодействия терроризму, в том числе и на транспорте, является чрезвычайно актуальным.

В то же время, вследствие того, что, согласно Федеральному закону "О борьбе с терроризмом", борьбу с ним призваны вести 8 субъектов – МВД, ФСБ, Федеральная пограничная служба, Министерство обороны и другие федеральные ведомства, – в этом вопросе присутствует определенная распыленность и раздробление сил.

Иногда даже жалуются на отсутствие единой достоверной статистики о количестве преступлений террористического характера. Например, в монографии Генерального прокурора Российской Федерации В.В. Устинова "Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика" (М. 2002), не приводится данная статистика с 1994 года, когда в Уголовный кодекс России впервые была введена статья об уголовной ответственности за терроризм.

В то же время уже анализ статистических данных, приводимых далее, указывает на наличие ряда проблем как научного, так и прикладного характера.

Согласно опубликованным данным, только в 2000-2001 годах в Российской Федерации было совершено, соответственно, 540 и 520 преступлений террористического характера (по статьям 205, 206, 208, 211 и 277 УК РФ), большинство из которых приходится на Южный федеральный округ Российской Федерации: соответственно 126 и 322.

В целом же динамика преступлений террористического характера в России с января 1997 г., а также количества выявленных лиц, их совершивших, представлена в таблицах № 1 и № 2.

Таблица № 1

Общая динамика преступлений террористического характера в Российской Федерации

| Годы | Общее количество преступлений | | | | | Итого |
|--------------|-------------------------------|------|------|------|------|-------|
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | |
| Статьи УК РФ | | | | | | |
| 205 | 32 | 21 | 20 | 135 | 327 | 535 |
| 206 | 114 | 69 | 64 | 49 | 32 | 324 |
| 208 | 9 | 2 | 9 | 340 | 165 | 525 |
| 211 | 20 | 18 | 10 | 12 | 14 | 74 |
| 277 | 3 | 3 | 2 | 4 | 2 | 14 |
| 126 | 1140 | 1415 | 1554 | 1291 | 1417 | |

Таблица № 2

Сведения о выявленных лицах, совершивших преступления террористического характера

| Годы | Общее количество преступлений | | | | | Итого |
|--------------|-------------------------------|------|------|------|------|-------|
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | |
| Статьи УК РФ | | | | | | |
| 205 | 10 | 7 | 0 | 24 | 40 | 81 |
| 206 | 112 | 57 | 32 | 29 | 31 | 261 |
| 208 | 9 | 5 | 6 | 189 | 109 | 318 |
| 211 | 38 | 21 | 7 | 18 | 13 | 97 |
| 277 | 0 | 1 | 0 | 10 | 0 | 11 |

| | | | | | | |
|-----|-----|-----|------|-----|------|--|
| 126 | 722 | 938 | 1169 | 950 | 1001 | |
|-----|-----|-----|------|-----|------|--|

Источник: Организованный терроризм и организованная преступность. - М.-2002.- издание Российской криминологической ассоциации - с.291-293.

Но, как известно, подследственность деяний террористического характера различная, что и ставит объективно вопрос о необходимости усиления межведомственного взаимодействия и координации деятельности всех правоохранительных органов России.

Тем более, что как показывают исследования, проводившиеся в 80-90-е годы в Академии управления МВД России под руководством М.П.Киреева, более половины террористических проявлений имели корыстную мотивировку, то есть, согласно закону, относились к компетенции органов внутренних дел, а еще около четверти из них были связаны с расстройками психики их исполнителей. И лишь около оставшихся 25% террористических проявлений являлись "классическим", социально и политически мотивированным терроризмом.

Значительное распространение терроризма в России в последнее десятилетие не могло не отразиться на состоянии общественного сознания и общественного мнения населения по этому вопросу.

Так, при опросе, проводившемся ВЦИОМ (Всероссийским центром изучения общественного мнения и маркетинга) в октябре 1999 г., после серии известных террористических акций в городах Москве, Буйнакске и Волгодонске. 13% опрошенных отмечали, что обеспокоены опасностью стать жертвой терроризма. А опрос в октябре 2001 г. показал, что уже 26%, респондентов очень опасаются стать жертвой терроризма, и еще 50,3% в какой-то мере опасаются этого.

Таким образом, можно констатировать, что фактор угрозы терроризма стал неотъемлемой частью жизни в России.

В то же время, подавляющее большинство опрошенных ВЦИОМ в октябре 2001 г. поддерживало меры, направленные на противодействие терроризму (см.таблицу № 3).

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Готовы ли вы к тому, чтобы для обеспечения защиты от террористов ...»

Таблица № 3

| Предлагаемые меры | Проценты от общего числа опрошенных | |
|--|-------------------------------------|-----------|
| | Определенно да | Скорее да |
| Ужесточить порядок получения въездных и выездных виз | 51.1 | 34 |

| | | |
|---|------|------|
| Ужесточить контроль за документами и личный досмотр пассажиров | 60,0 | 33,3 |
| Расширить контроль за телефонными разговорами, средствами сотовой связи, электронной почтой | 29,2 | 26,4 |

При этом населению не важно, какой это терроризм – "политический" или "уголовно-криминальный", а гораздо более важно, чтобы была обеспечена его безопасность.

По нашему мнению, на распространение преступлений террористического характера влияют, в первую очередь, те же криминогенные факторы, что сказываются и на динамике общеуголовной преступности.

Еще на VIII международном конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана. 1990 г.), отмечалось, что такими криминогенными факторами являются: бедность, безработица, неграмотность населения, нехватка доступного жилья, несовершенство систем образования и подготовки кадров, отсутствие жизненных перспектив, отчуждение и маргинализации населения, обострение социального неравенства, ослабление семейных и социальных связей, недостатки воспитания, негативные последствия миграции, разрушение культурной самобытности, нехватка объектов культурно-бытового назначения, а также распространение средствами массовой информации идей и взглядов, ведущих к росту насилия, неравенства и нетерпимости.

К сожалению, приходится констатировать бурный рост этих, в целом нетрадиционных для нашей страны криминогенных факторов именно в период 1991-1999 годов.

Учитывая эти обстоятельства, борьба с терроризмом предполагает необходимость минимизации негативного воздействия перечисленных выше факторов, на что направляется деятельность всей системы государственных и негосударственных органов и организаций наиболее развитых государств мира.

Нельзя не отметить, что в последние годы в нашей стране сделано немало для изучения, – причем именно междисциплинарного и межведомственного, – причин и условий терроризма в современной России.

Немало было сделано и при реализации Программы государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года.

Уже и на уровне политического руководства страной сформулирован вывод о необходимости разработки и реализации антитеррористической доктрины и антитеррористической стратегии.

При этом под антитеррористической доктриной мы понимаем комплекс научно обоснованных и официально принятых в государстве взглядов и положений о сущности и содержании терроризма как социального явления, тенденциях его развития как угрозы безопасности государства о сущности преступлений террористического характера, основах организации борьбы с ними.

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, в политической практике государств нередко имеются антитеррористические доктрины двух уровней: общегосударственные и ведомственные. Первым присуще закрепление борьбы с терроризмом в качестве общегосударственной задачи, определение роли и места в ее выполнении различных звеньев государственного аппарата, в том числе органов безопасности, спецслужб и правоохранительных органов и т.д.

Ведомственные же антитеррористические доктрины характеризуются акцентом на специфические для соответствующих органов борьбы с терроризмом задачи, полномочия, антитеррористические меры, используемые силы и средства.

В настоящее время осознана необходимость скорейшей разработки и реализации единой государственной стратегии противодействия терроризму.

Но в этом вопросе существует немало проблем, поскольку известно, что в нашей стране имеется 8 субъектов борьбы с терроризмом.

А в конкретном рассматриваемом нами случае к ним следует также добавить руководство и службы безопасности (охраны) транспортных предприятий и компаний.

И, по-видимому, основы этой государственной стратегии должны быть отражены в новой редакции Концепции национальной безопасности.

Какова же роль науки, в том числе "террологии", в противодействии современному терроризму?

I

Думается, что именно роль науки, научного анализа в выработке государственной стратегии и системы мер противодействия терроризму чрезвычайно велика.

Но при этом, в первую очередь, надо учитывать реальности наших дней. В том числе тот факт, что в настоящее время в России за преступления террористического характера находятся в заключении несколько сот осужденных. Таким образом имеется социальная база для проведения широкого психолого-криминологического изучения личности террористов. С одной стороны, нельзя не учитывать ограниченность этой базы для исследования – большинство террористов, увы, не понесло должного наказания, с другой стороны, мне кажется, все же нельзя упускать этот шанс для проведения серьезных исследований, которые все-таки позволят выработать некоторые практические предложения по предотвращению совершения актов терроризма.

Кандидатом психологических наук И.К. Мельником была предложена следующая система классификации психологических типов личности террористов:

- идеологизированные (политизированные) террористы;
- криминальные (корыстные) террористы;
- "патологические" террористы.

Названия эти, понятно, достаточно условны и нуждаются в уточнении. Отметим, однако, что по данным ФБР США 52% лиц, захватывавших заложников, имеют те или иные психические отклонения.

При этом сами выделенные социально-психологические группы террористов не однородны. Так, в первой из них выделяются: фанатики-экстремисты, "революционеры", религиозные фанатики, политические авантюристы, террористы-"романтики" и, наконец, интеллектуалы-теоретики.

Особый социально-психологический тип – террористы-смертники ("камикадзе").

Понятно, что изучение подобных типов личности террористов представляет практический интерес для правоохранительных органов, учитывая особенно тот факт, что проблема противодействия терроризму остается, по-видимому, крайне актуальной для России, да и многих других стран мира, в течение значительного периода времени.

В группе "террористов-уголовников" И.К. Мельником выделяются, с одной стороны, по мотивационной сфере, наёмники, "психопаты", "корыстолюбцы". По методам деятельности – захватчики заложников, включая сюда и "хай-джекеров"- захватчиков самолетов. Среди последних, в свою очередь, могут быть выделены "беглецы", "вымогатели", "наемники", а также такой особый социально-психологический тип как "пираты".

Группа "патологических", то есть страдающих теми или иными психическими расстройствами правонарушителей, включает в себя лиц шизофрено-параноидального типа, страдающих маниакально-депрессивными психозами, а также с "неадекватной социальной установкой".

Учитывая, что все названные виды отклонений имеют, как правило, визуальные и речевые симптомы, умение их распознавать важно для сотрудников правоохранительных органов, ведущих переговоры с террористами.

Таким образом, перед государством и обществом стоят задачи выработки стратегий и мер общей превенции терроризма и частной (специальной) превенции его проявлений на объектах, обладающих особой спецификой.

Перед правоохранительными органами, помимо весьма актуальной задачи по изучению современной эволюции методов и средств терроризма, зарубежного опыта борьбы с этим явлением, объективно встает задача изучения всей информации по подготовке террористических акций, циркулирующей в сети Интернет, а затем разработки на этой основе современных прикладных методик и технических средств обнаружения и предупреждения террористических акций.

Специальными задачами правоохранительных органов являются совершенствование мер и методик охраны и защиты средств транспорта и иных объектов инфраструктуры транспорта, методик выявления попыток незаконной перевозки оружия, химических, радиологических и бактериологических препаратов и наркотических веществ. В частности, они могут включать адаптацию под конкретные задачи и объекты так называемых "гражданских технологий противодействия терроризму" (См.: Моторный и.д. Гражданские системы противодействия бомбовому терроризму // Россия. XXI век - антитеррор. Материалы международной научно-практической конференции 9-10 ноября 2000 г.- М.- 2000. - С.255-266).

В аспекте недопущения превращения средств транспорта в орудия террора - это методики деблокирования (контрзахвата, освобождения) удерживаемых террористами объектов, обезвреживания террористов.

Важной составляющей этого направления противодействия терроризму является обучение персонала транспорта действиям в прогнозируемых чрезвычайных ситуациях как природного, техногенного происхождения, так и в связи с действиями террористов.

Это направление профилактической деятельности на объектах транспорта, также как осуществление контроля за безопасностью внутригосударственных и международных перевозок, требует углубления координации и улучшения взаимодействия как государственных правоохранительных органов, специальных служб, так и корпоративных охранных структур и администрации транспортных предприятий, а также – при осуществлении межгосударственного транзита, – с правоохранительными органами и властями сопредельных государств.

Как известно, целый ряд международных резолюций, всеобщих и региональных конвенций и договоров содержит выработанные и согласованные позиции на этот счет (контроль пассажиропотоков, проездных документов, стандартов безопасности, правил предоставления политического убежища и т.п. - подробнее об этом см., например, Хлобустов О.М. О международно-правовых основах противодействия современному терроризму // Международное и публичное частное право. - 2001.- № 2.- С.35-40).

Важным аспектом повышения эффективности противодействия терроризму является также совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы как деятельности транспорта, так и действий национальных правоохранительных органов.

Подводя итоги вышесказанному, можно предложить следующие выводы. Задачами государственных правоохранительных органов являются:

- разработка методик выявления подготовки и совершения террористических акций на транспорте;
- разработка современных поисково-контрольных средств и спецтехники для выявления, предупреждения и пресечения террористических проявлений.
- обучение технического и руководящего персонала транспорта к действиям в чрезвычайных ситуациях, поддержание высокой боеготовности подразделений охраны.
- расширение внутригосударственного и межгосударственного сотрудничества транспортных предприятий и органов безопасности.

Все это в совокупности должно способствовать построению надежного заслона на пути террористов, повышению безопасности функционирования объектов и предприятий транспорта, их пассажиров и персонала.

Спивак Е.В.,
Соискатель кафедры военного права
Военного университета МО РФ

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОИНСКИХ ПЕРЕВОЗОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Транспорт играет важнейшую роль в международной экономике и экономике Российской Федерации, а также в укреплении обороноспособности государства. Значительное место в обеспечении безопасности государств отводится международным воинским перевозкам.

В целом, международные воинские перевозки - перемещение войск, команд, воинских грузов, военной техники, вооружения, продукции военного назначения, военнослужащих, членов их семей и лиц, уволенных с военной службы, а также их багажа, в международном сообщении, т.е. между государствами, а также через государство, с использованием различных видов транспорта.

2. В настоящее время в ряде стран СНГ дислоцируются российские войска, располагаются военные базы РФ. Россия осуществляет миротворческие операции за рубежом. Через Россию осуществляются транзитные воинские перевозки. Возникает необходимость регулирования пограничного, таможенного контроля при международных воинских перевозках, вопросы лицензирования и страхования. Между Россией и иностранными государствами осуществляются перевозки делегаций, иностранных военных сотрудников, атташе, национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств.

3. Российская Федерация является участником многих международных договоров, соглашений, транспортных конвенций, содержащих унифицированные нормы, определяющие условия перевозок грузов и пассажиров, в том числе как правопреемник СССР. С распадом СССР и образованием Содружества Независимых Государств возникла необходимость по разработке новых нормативных актов по международным перевозкам, включая воинские перевозки, учитывая особенности взаимоотношений стран - членов СНГ.

При отсутствии международных норм международные перевозки регулируются нормами национального права в соответствии с коллизионными нормами транспортных конвенций, соглашений или национального законодательства. С разрушением транспортной системы СССР, возникновении новых экономических условий и политических отношений перед Россией встало множество задач по восстановлению транспортной системы, созданию нового унифицированного транспортного законодательства, отвечающего требованиям международных нормативных актов и дополняющего его.

В настоящее время уже принят ряд кодексов, уставов, регулирующих транспортные отношения, таких как Воздушный кодекс РФ 1998 года, Транспортный устав железных дорог РФ 1998 года, Кодекс торгового мореплавания РФ 1999 года, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ 2001 года, на их основе разрабатываются многочисленные правила перевозок, над

которыми ведется и будет продолжаться работа по созданию и совершенствованию.

4. В этих условиях необходимо обратить внимание на правовое регулирование международных воинских перевозок, на их организационные основы, а для этого необходимо научное исследование в этом направлении.

Воинские перевозки имеют очень большую специфику; на них распространяются общие нормы транспортных уставов, законов, правил перевозки грузов, пассажиров, багажа и грузобагажа различными видами транспорта, в то же время на них распространяются правила перевозки опасных грузов, разрядных грузов, специальных грузов, продукции военного назначения, правила оборота оружия 15.10.1997 г. № 1314. На воинские перевозки распространяются законы "Об обороне" от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ, "О статусе военнослужащих" 27.05.1998 г. № 76-ФЗ, "Об оружии" и другое военное законодательство и законодательство об обороне, кроме того, поскольку международные воинские перевозки могут быть связаны с экспортом и импортом продукции военного назначения, с международными договорами поставки, то будут применяться законы "О государственном оборонном заказе" от 27.12.1995 г. № 213-ФЗ, "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами" от 19.07.1998 г. № 114-ФЗ, другие нормативные акты, в том числе международные.

В настоящий момент существуют весьма разрозненные приказы Министра обороны РФ и Министра обороны СССР, а также директивы, регулирующие различные аспекты воинских перевозок, например, приказ Министра обороны СССР от 12.09.1983 г. № 226 "О повышении эффективности использования автотранспорта и обеспечении сохранности горючего и смазочных материалов в Советской Армии и Военно-морском Флоте", приказ Министра обороны РФ от 06.06.2001 г. № 200 "Об утверждении руководства по оформлению, использованию, хранению и обращению с воинскими перевозочными документами в Вооруженных Силах Российской Федерации". При этом правила воинских перевозок отрегулированы в основном на уровне Министерства обороны РФ и ниже по юридической силе, и отсутствуют нормативные акты на других уровнях, например, на правительственном уровне, хотя законами предусматривается принятие таких нормативных актов: например, в ст.5 ТУЖД РФ указано, что особенности организации, обеспечения и выполнения воинских железнодорожных перевозок регулируются уставом воинских железнодорожных перевозок, утвержденным Правительством РФ.

Кроме того, в настоящее время издано распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2001 г. № 1713-р принять предложение Минобороны России, согласованное с МПС России и Минтранс России, о подготовке проектов постановлений Правительства РФ об утверждении Устава воинских железнодорожных перевозок, об утверждении Устава воинских воздушных перевозок и об утверждении Устава воинских морских и речных перевозок и внесении их в Правительство РФ в IV квартале 2003 г., что лишний раз подчеркивает актуальность вопроса.

Воинская перевозка регулируется также правилами оформления воинских перевозок и расчетов на каждом виде транспорта, которые утверждаются Центральным управлением военных сообщений Минобороны РФ.

Специфика воинских перевозок связывается с особой охраной и сопровождением при перевозке специальных опознавательных знаков на транспортных средствах, перевозочных документах и других отличительных особенностях.

Все это требует глубокого и всестороннего исследования, попытку систематизации, классификации, унификации с возможностью в дальнейшем создания как отдельных ведомственных нормативных актов по исследуемому вопросу, так и единого общего комплексного нормативного акта, регулирующего воинские перевозки, в том числе в международном сообщении, разрабатываемом на правительственном уровне в соответствии с международными договорами и законами РФ.

5. Актуальность исследования обуславливается и тем, что в правовой литературе и науке отсутствуют четкие определения понятии: воинские перевозки, "международные воинские перевозки", "воинские грузы", "перевозки для нужд обороны", "продукция военного назначения", "воинские пассажиры" и некоторые другие. Данные понятия обозначаются по-разному в различных правовых документах: так в одной инструкции эти понятия могут обозначать одно, а в законе или международном соглашении – другое.

Кроме того, воинские перевозки могут осуществляться различными видами транспорта, не относящимися к ведению Министерства обороны РФ, и, наоборот, транспорт Минобороны РФ, например, военная авиация, может осуществлять перевозки грузов гражданского назначения или гражданских пассажиров. Все это говорит о необходимости формулирования соответствующих понятий, поскольку от того, подпадают ли конкретные перевозки под воинские или нет, зависит их правовой режим, расчеты, ответственность, субъектный состав участников перевозки и т.д.

Дополнительным толчком к научному интересу в области международных перевозок служит также принятие третьей части Гражданского кодекса РФ, включающей в себя специальный раздел "Международное частное право", имеющий особое значение в деятельности Министерства обороны РФ.

6. В ст. 2 Федерального закона от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом" к числу принципов борьбы с терроризмом относятся: приоритет мер предупреждения терроризма, комплексное использование профилактических правовых, политических, социально-экономических, пропагандистских мер.

Одними из основных направлений в борьбе с терроризмом и с международным терроризмом являются меры по предупреждению терроризма, в том числе принятие соответствующими государственными органами эффективных законов и иных нормативных актов, а также заключение международных соглашений. Поэтому от того, в какой степени будут отрегулированы в правовом отношении внутренние и международные воинские перевозки, от эффективности их реализации на практике, напрямую зависит безопасность государств и защищенность от террористических актов.

7. Разработка соответствующих нормативных актов должна осуществляться на основе глубокого комплексного научного анализа в этой области. Однако анализ зарубежной и отечественной правовой литературы прошлого и современности, диссертационных исследований показал, что данная тема до сих пор не разработана, отсутствуют научные работы, по-

священные комплексному исследованию организационно-правовых основ международных воинских перевозок с участием РФ.

Международные перевозки входят как раздел в особенную часть учебной литературы по международному частному праву. Анализ основных вопросов договора международной перевозки дан в работе О.Н. Садикова "Правовое регулирование международных перевозок" (1981). По морскому международному частному праву были работы: А. Л. Маковского "Международное частное морское право" (1974 г.); С.А. Гуреева "Коллизионные проблемы морского права" (1972 г.), некоторые другие.

В настоящее время международные перевозки исследовались Звевковым В.П., Ануфриевой Л.П. Богуславским М.М., Грязновым В., и другими. Макаровым А. Д., Андроновым Л.П. Исследовалась международная перевозка опасных и особо опасных грузов. Однако работ, посвященных международным воинским перевозкам не было.

Практически нет публикаций по вопросу, связанному с перевозками военных, войск, команд, воинских грузов, военной техники, боеприпасов и т.д. в международном сообщении между Россией и другими странами, и у военных юристов. В Военном университете были защищены диссертации: Куликом Ф.А. на тему "Организационно-правовые вопросы управления воинскими железнодорожными перевозками" (1987 г.) и Гришко А.Н. "Организационно-правовые вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами" (1999 г.). Одна из последних работа В.Е. Дементьева "Договор перевозки грузов железнодорожным транспортом" (1997 г.) затрагивает некоторые моменты воинских перевозок грузов железнодорожным транспортом.

8. Правовой основой международных воинских перевозок, в первую очередь, должны являться международные договоры, соглашения, конвенции. В настоящее время при анализе состояния в настоящее время международных соглашений между странами СНГ в этой области мы видим, что первые соглашения появились сразу после распада СССР, например, Соглашение о принципах и порядке выполнения воинских перевозок (Ташкент, 15 мая 1992 г.), Соглашение о межгосударственных перевозках опасных и разрядных грузов (Ашгабат, 23 декабря 1993 г.). Страны-члены СНГ пытались выработать общие позиции в отношении воинских перевозок. Эти принципы касались наиболее общих вопросов, имея в какой-то степени декларативный характер. Государства договариваются заключать соответствующие соглашения, а пока согласились сохранить ранее действовавший на территории бывшего Союза ССР порядок осуществления перевозок, в том числе в международном сообщении железнодорожным, автомобильным, воздушным, речным и морским транспортом.

Однако регулирование воинских перевозок остается несовершенным. За последнее десятилетие ситуация в России и в странах СНГ, а также в политическом и экономическом аспектах их взаимоотношений настолько изменилась, что законодательство Российской Федерации не отвечает современному положению дел, а процесс создания новых международных соглашений медленный и трудный. Поэтому в соглашениях, как правило, содержатся отсылки к национальному законодательству: таким образом, пока, например, воинский груз движется по территории России, применяется законодательство России; после пересечения границы применяется законода-

тельство соответствующей страны, которое может существенно отличаться и в недостаточной мере регулировать соответствующие вопросы, что может привести к ряду проблем. Одной из таких проблем могут стать террористические действия как национального, так и международного характера.

Воинские перевозки связаны, в первую очередь, с перевозкой воинских грузов, продукции военного назначения, т.е. вооружения, военной техники и т.д. Естественно, первостепенной задачей лиц, управляющих и участвующих в перевозочном процессе, является доставка груза в надлежащее место, в надлежащем состоянии и надлежащему получателю. Однако воинская перевозка, подпадая под несогласованные нормы различных государств, может привести к непредсказуемым последствиям, вплоть до утери груза. А это может привести к попаданию оружия, военной техники, иных специальных грузов в руки террористических организаций как непосредственно, так и через пособников или через иные третьи преступные лица путем сбыта. Это оружие в дальнейшем может послужить реализацией террористических целей преступников.

Особенно это актуально в ходе военно-технического сотрудничества России с другими государствами, в том числе в аспекте поставки и закупки продукции военного назначения.

Организационно-правовые основы военно-технического сотрудничества также находятся в процессе совершенствования. Как отмечал Генеральный директор Государственной компании «Росвооружение» В.Самойлов в своей статье "Военно-техническое сотрудничество России с зарубежными странами: сегодня и завтра" (см. журнал «Военный парад», 1994 г.), отсутствие твердой законодательной базы и единого государственного органа по экспорту и импорту вооружения и военной техники до ноября 1993 г. привело к потере эффективного государственного контроля над поставками оружия в зарубежные государства. Следовательно, наше собственное оружие могло оказаться в «горячих» точках СНГ и странах, в отношении которых имелись экономические санкции от мирового сообщества, поддерживаемые Россией. Это могло привести к тому, что такие международные организации как ООН, СБСЕ заговорили, что Россия вовлечена в контрабанду оружия.

Точно также отсутствие твердой организационно-правовой основы международных воинских перевозок РФ может привести к вооружению террористов нашим же оружием.

Необходимость более глубокой научной разработки и совершенствования законодательства в области международной воинской перевозки, как одной из мер предупреждения терроризма, связана с тем, что транспортные средства с находящимися на них военнослужащими, воинскими грузами могут явиться объектом террористического акта, что повышает общественную опасность деяния.

9. Комплексный подход предполагает также согласованные действия органов власти. Российский закон о борьбе с терроризмом к числу органов, непосредственно осуществляющих борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции, относит Министерство обороны РФ, а к числу участвующих в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности в пределах своей компетенции относятся Министерство путей сообщения Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации и

др., то есть органы, которые также занимаются управлением и осуществлением перевозочного процесса.

Министерство обороны Российской Федерации обеспечивает защиту находящихся на вооружении оружия массового поражения, ракетного и стрелкового оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, защиту военных объектов, а также принимает участие в обеспечении безопасности национального морского судоходства, воздушного пространства Российской Федерации. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11.04.2000 г. № 324 "Об утверждении положения о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания" мероприятия по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, проводятся органами федеральной исполнительной власти, которые осуществляют указанные мероприятия в пределах своей компетенции как самостоятельно, так и во взаимодействии друг с другом, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Управление воинскими перевозками осуществляется органами военного сообщения, а предприятия, осуществляющие перевозку, подчиняются соответствующим транспортным органам. Естественно, работа этих органов происходит в согласовании, что подтверждается предложением Минобороны России, согласованным с МГТС России и Минтранс России, о подготовке проектов постановлений Правительства РФ об утверждении уставов воинских перевозок. Эти же органы занимаются в пределах своей компетенции борьбой с терроризмом. Такое положение обуславливает совместную выработку правовых и организационных мер по предупреждению терроризма при осуществлении внутренних и международных воинских перевозок.

Таким образом, при выработке основных позиций в регулировании и осуществлении воинских перевозок указанные органы действуют согласованно и имеют перед собой общие задачи, в том числе по предупреждению терроризма.

10. В настоящее время одной из основных мер по предупреждению терроризма и обеспечению безопасности при осуществлении воинских перевозок является караул по охране и сопровождению воинских грузов – вооруженное подразделение Министерства обороны, назначенное для выполнения боевой задачи по охране, обороне и сопровождению воинских грузов в соответствии с Приказом Минобороны РФ от 23 августа 1997 г. № 321 "Об охране и сопровождении воинских грузов при их перевозке железнодорожным, морским и речным транспортом", который пришел на смену приказу Министра обороны СССР № 340, 1989 года.

Под правовое регулирование данного Приказа не подпадают воздушные перевозки. В этом Приказе, как и в предыдущем, практически не уделяется внимание автомобильным перевозкам.

В Положении об охране и сопровождении воинских грузов при их перевозке железнодорожным, морским и речным транспортом изложены основные права и обязанности должностных лиц органов военного управления Российской Федерации, а также предприятий и организаций, поставляющих продукцию Министерству обороны Российской Федерации, при планировании и организации перевозок воинских грузов в составе воинских транспортов под охраной караулов, назначаемых от воинских частей.

При следовании по территории Российской Федерации и стран Содружества Независимых Государств личный состав караулов по вопросам организации и несения внутренней и караульной служб, соблюдения требований личной и общественной безопасности, применения оружия руководствуется требованиями международных договоров (соглашений), общевойсковых уставов Вооруженных Сил Российской Федерации, приказов и директив Министра обороны Российской Федерации и его заместителей. Такими соглашениями являются Соглашение о перевозке специальных грузов и продукции военного назначения, подписанное главами делегаций Содружества Независимых Государств 26 мая 1995 года в г. Минске., Соглашение о межгосударственных перевозках опасных и разрядных грузов (Ашгабат, 23 декабря 1993 г.), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области перевозки специальных грузов Министерства Российской Федерации по атомной энергии и Агентства по атомной энергии Республики Казахстан (Москва, 28 марта 1994 г.), Протокол о порядке взаимодействия таможенных служб государств - участников Содружества Независимых Государств при перевозках специальных грузов и продукции военного назначения (Ялта, 8 октября 1999 г.)

При этом стороны обеспечивают сопровождение и охрану специальных грузов вооруженными подразделениями (караулами) одного государства на территории другого государства - участника настоящего Соглашения на взаимной основе. Права и обязанности караулов определяются законодательством соответствующих государств. Стороны обеспечивают согласование особенностей организации и несения караульной службы по охране специальных грузов.

Меры по охране и сопровождению караулами, а также, возможно, иные меры по обеспечению безопасности при совершении воинских перевозок подлежат включить в уставы воинских перевозок, утверждаемые Правительством РФ.

11. Хотелось бы отметить, что автомобильные воинские перевозки недостаточно урегулированы современным законодательством. Более того, в число готовящихся проектов уставов воинских перевозок автомобильные перевозки не включены, хотя актуальность создания такого устава очевидна. Почти любая перевозка начинается или заканчивается автомобильной перевозкой; автомобильным транспортом пассажиры и груз доставляются в порт, на вокзал и т.д., не говоря о том, что существуют самостоятельные международные автомобильные воинские перевозки. Очевидно, такое положение дел связано с тем, что до сих пор нет федерального закона, регулирующего автомобильные перевозки, а все еще действует Устав автомобильного транспорта РСФСР 1969 года.

Воинские воздушные перевозки в рассматриваемом аспекте также требуют дополнительной законодательной базы по обеспечению безопасности, особенно в силу специфики данного вида транспорта, используемого при перевозках.

В международном сообщении все больше и больше применяются комбинированные перевозки, готовится закон о прямых смешанных (комбинированных) перевозках; воинские перевозки также часто осуществляются посредством взаимодействия различных видов транспорта. Все это также говорит о том, что в правовом регулировании воинских перевозок необходи-

мо уделить внимание унификации комплексной системы воинских перевозок.

12. Вышеуказанные проблемы позволяют сделать вывод об актуальности научных исследований и разработок в этой сфере. Особенно это может заинтересовать юристов-военных и юристов транспорта. Создание четкого, системного законодательства на национальном уровне при его эффективной реализации на практике является предпосылкой для создания международных соглашений по данному вопросу, а также эффективной мерой предупреждения терроризма, в том числе международного.

Разработка нового законодательства, включая уставы воинских перевозок, а, возможно, в будущем и единого устава воинских перевозок, должна проходить в согласовании позиций различных ведомств, таких как Минобороны России, МПС России, Минтранс России и др., с учетом сложившейся в мире обстановки, связанной с обострением терроризма. Поскольку все это в конечном итоге приведет к более простой и эффективной реализации правовых норм на практике и решению задач по обеспечению безопасности.

Беляев С.Н.

Старший научный сотрудник
отдела проблем прокурорского надзора за
исполнением законов в налоговой
сфере и деятельности таможенных органов
НИИ при Генеральной прокуратуре РФ

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Пресечение финансирования террористических организаций не может полностью искоренить терроризм, но позволит существенно уменьшить людские и материальные потери, причиняемые им.

Какими же возможностями располагают правоохранительные органы России для пресечения финансирования террористических организаций?

Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 103-ФЗ внесены изменения в УК РФ, позволяющие привлекать к уголовной ответственности за финансирование акта терроризма либо террористической организации (ст.205.1 УК РФ). Однако, на мой взгляд, в правоприменительной практике по борьбе с финансированием данных преступлений могут возникнуть некоторые проблемы с эффективным пресечением их на стадии покушения. Такой вывод основывается на нижеприводимых соображениях.

Метод экспроприаций имущества для собственного финансирования террористами в России в настоящее время по мнению различных авторов также популярен как и до революции 1917 г. Однако средства могут поступать им и от незаконной экономической деятельности. Поэтому пресечь финансирование террористических организаций возможно путем привлечения виновных к уголовной ответственности за деятельность по обогащению путем совершения преступлений, предусмотренных главой 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» Уголовного кодекса России.

При этом, очевидно, что для финансирования той или иной террористической организации последующей легализации денежных средств, полученных преступным путем, не требуется. Такая легализация требуется для инвестирования в законную предпринимательскую деятельность. В последствии у преступников может возникнуть необходимость направить из сферы законного бизнеса денежные средства для финансирования того или иного аспекта деятельности террористической организации. Это достигается уклонением от уплаты налогов или передачей денег куда-либо без получения ответных выгод со стороны партнера по договору (лжеблаготворительность, договоры с подставными фирмами, в том числе за рубежом, и пр.). Второй путь для преступников сложен тем, что у правоохранительных органов остается возможность отследить движение капиталов и проверить расходование перечисленных средств. В первом же случае официально неизвестно не только о расходовании денежных сумм на

конкретные цели, но и о существовании этих средств. Единственным препятствием для террористов при вывозе капиталов наличными за рубеж является таможенный и пограничный контроль, заключающийся в досмотре физических лиц, их багажа, транспортных средств и грузов, который, как известно, в настоящее время весьма несовершенен. Валютный контроль на пограничных таможах также ослабевает вследствие либерализации законодательства.

Таким образом, в ходе предварительного следствия по делам об уклонении от уплаты налогов в целях пресечения финансирования террористических организаций необходимо устанавливать: куда были направлены средства, укрытые от налогообложения. Это нашло отражение в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 11 февраля 2003 г. № 9, где в п.1.8 сказано: «при расследовании уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст.199 УК РФ, добиваться установления движения денежных средств, не уплаченных в качестве налогов или страховых платежей, фактов их использования для личных нужд работниками предприятий и организаций или нужд других лиц». Однако обращает на себя внимание то, что процитированное положение приказа ориентирует прежде всего на установление мотива и умысла подсудимого на уклонение от уплаты налогов, а также предмета преступления. Использовать данную норму при осуществлении и координации правоохранительной деятельности по борьбе с финансированием террористических организаций можно только толкуя ее расширительно.

На этом фоне существует следующая уголовно-правовая проблема: согласно российскому законодательству (ст.ст.174 и 174.1 УК РФ) не подлежат уголовному преследованию отмытые денежные средства, полученных путем уклонения от уплаты налогов, что не позволяет эффективно пресекать финансирование террористических и иных преступных организаций.

Между тем, при совершении такого деяния крайне сложно доказать умысел на финансирование акта терроризма либо террористической организации, а значит квалифицировать как покушение на финансирование. Кроме того, данное деяние не охватывается единым составом правонарушения, предусмотренного той или иной конкретной статьей Кодекса РФ об административных правонарушениях или Налогового Кодекса РФ. Пресечение таких правонарушений или точнее комплекса правонарушений в компетенции налоговых инспекций, которым просто не под силу их выявление и пресечение. Такое положение обусловлено ограниченными процессуальными, организационно-техническими возможностями этих органов, а также тщательной подготовкой данных деяний, осуществлением их с применением самых современных технологий. Органы налоговой полиции ни в ходе оперативно-розыскной деятельности, ни в ходе предварительного следствия и дознания не исследуют в полном объеме эти вопросы, поскольку в противном случае вышли бы за пределы предоставленных им полномочий. Остроту проблеме придает и то, что через структуры, занимающиеся отмытием средств, неуплаченных в бюджет в виде налогов, могут отмыться и денежные средства, полученные путем совершения других преступлений.

Таким образом, в настоящее время уголовное законодательство не предоставляет всех возможностей для борьбы с отмытием средств, при-

обретенных незаконным путем, как видом преступных услуг, которые негласно предоставляются, как правило, специально созданными для этого в официальном порядке организациями путем, например, совершения мнимых вексельных сделок. Поэтому настоятельно требуется введение уголовной ответственности за отмывание средств, полученных в результате совершения всех без исключения видов преступлений. Указанные меры в итоге позволят существенно увеличить эффективность борьбы с финансированием террористических организаций.

Бурковская В.А.
Старший научный сотрудник
НИИ проблем укрепления законности
и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ,
кандидат юридических наук

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРОЯВЛЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА НА ТРАНСПОРТЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Последние несколько лет ознаменовались ростом террористической активности как на территории Российской Федерации, так и во всем мире. Это обстоятельство актуализировало проблему формирования законодательной базы, которая позволила бы эффективно противодействовать терроризму. В связи с этим в ряде государств принимаются новые нормативные акты, направленные на борьбу с терроризмом. Так, в Великобритании - это законы «О терроризме» (2000 г.) и «О безопасности, преступлениях и противодействии терроризму» (2001 г.); в Соединенных Штатах Америки, например, «Акт США о патриотизме» (2001 г.); во Франции - Закон «Об общественной безопасности» (2001 г.) и др. Их анализ показал наличие общности подходов законодателей различных стран к решению проблемы противодействия терроризму и позволил выделить следующие основные направления этой деятельности: противодействие финансированию терроризма; формирование адекватной эмиграционной политики; ужесточение контроля за производством, оборотом, использованием, перевозкой и хранением радиоактивных, химических, биологических материалов и веществ; повышение требований безопасности к деятельности аэропортов; расширение полномочий силовых структур; криминализация новых деяний и усиление ответственности за уже существующие.

Изучение зарубежного законодательства позволяет заключить, что одним из направлений борьбы с терроризмом на транспорте является нейтрализация и ликвидация условий, способствующих совершению подобных преступлений. В связи с этим вводится уголовная ответственность за присутствие без специального разрешения в закрытой зоне или на борту воздушного судна; проникновение без специального разрешения на территорию гражданского аэродрома и др. (ст.21С (2),21 D (1) Закона «Об авиационной безопасности», ст. 82, 83 Закона «О безопасности, преступлениях и противодействии терроризму» (Великобритания, 2001 г.)²⁵.

Изменения и дополнения, вносимые в законодательство Российской Федерации, в целом, соответствуют этим тенденциям. Так, в частности, в феврале, мае 2001 г. и июле 2002 г. были ратифицированы соответственно Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (Нью-Йорк, 15 декабря 1997 г.), Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.) и Конвенция о

²⁵ В Российской Федерации за подобные деяния установлена административная ответственность (ст. 113 КоАП РФ).

борьбе с финансированием терроризма (Нью-Йорк, 9 декабря 1999 г.), были приняты Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 30 мая 2002 г. и Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г.; в Уголовный кодекс РФ введены ст. 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенного другими лицами преступным путем», и 174¹ «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления», ст. 205¹, установившая ответственность за вовлечение в совершение преступлений террористического характера и или иное содействие их совершению; ст. 282¹ «Организация экстремистского сообщества» и ст. 282² «Организация деятельности экстремистской организации».

Вместе с тем следует отметить, что антитеррористическое законодательство Российской Федерации находится еще на этапе становления.

Прежде всего, нельзя не сказать о существующих, на наш взгляд, некоторых неточностях в уголовном законодательстве. Так, ст. 211 УК РФ предусматривает ответственность за совершение альтернативно одного из следующих деяний: 1) угона судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава; 2) захвата такого судна или состава в целях угона. Однако захват может осуществляться и без такой цели. В таком случае, учитывая международный опыт (ст.1 Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 г.), ст. 9 Закона Великобритании «Об авиационной и морской безопасности» 1990 г.), представляется целесообразным исключить из диспозиции ст. 211 УК РФ указание на цель угона судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава.

Кроме того, налицо ряд пробелов в Уголовном кодексе, снижающих эффективность борьбы с терроризмом на транспорте.

Так, сообщение заведомо ложных сведений, создающих угрозу безопасности воздушного судна или водного транспорта, рассматривается в законодательстве ряда стран как одно из преступлений террористического характера. Аналогичные положения содержатся и в ратифицированной Россией Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 г.). В Уголовном кодексе Российской Федерации подобная норма отсутствует. В связи с этим полагаем возможным, рассмотрение вопроса о введении в УК РФ ст. 211¹, предусматривающей ответственность за совершение таких деяний.

В последнее время стали доступными в открытой продаже и получили широкое распространение различные издания (книги, буклеты, брошюры), содержащие подробную информацию о необходимых компонентах, способах изготовления самодельных взрывных устройств, а также рекомендации по их применению. Анализ практики расследования уголовных дел показывает, что некоторые лица, совершившие деяния, предусмотренные ст. 205 УК РФ, воспользовались при подготовке преступления сведениями, полученными из подобных источников. В связи с этим, представляется целесообразным дополнение Уголовного кодекса РФ ст. 205², которая

бы криминализовала публикацию указанной информации в периодических и непериодических изданиях, не рассчитанных на специалистов, а равно распространение таких изданий.

Сравнение норм Уголовного кодекса РФ, предусматривающих ответственность за преступления террористического характера, и аналогичных норм, содержащихся в законодательстве Великобритании и Франции, позволяет сделать вывод о чрезвычайной мягкости российского уголовного закона.

Так, за угон или захват водного транспорта, согласно ч. 2 ст. 9 Закона Великобритании «Об авиационной и морской безопасности» 1990г., в качестве наказания может быть назначено пожизненное лишение свободы. Верхний предел санкции за аналогичное деяние, предусмотренное ст. 421-1 УК Франции, равен 30 годам уголовного заключения. В то же время максимальное наказание за особо квалифицированный состав угона водного транспорта по УК РФ составляет лишь пятнадцать лет лишения свободы.

По законодательству Великобритании пожизненное лишение свободы является санкцией за осуществление таких преступлений, как: незаконное и умышленное уничтожение водного транспорта; повреждение водного транспорта, создавшее угрозу его безопасности; помещение на водный транспорт, каким бы то ни было способом устройства или вещества, способного вывести его из строя или причинить ему повреждение, которое может угрожать безопасности и др. (ст. 11 Закона «Об авиационной и морской безопасности» (1990 г.).

Исходя из положений российского уголовного закона, перечисленные выше деяния при наличии террористических целей подлежат квалификации по ст. 205 УК РФ «Терроризм». Верхний предел санкции за особо квалифицированный терроризм равен двадцати годам лишения свободы, что является максимально возможным сроком лишения свободы²⁶ (ст. 56 УК РФ).

Учитывая темпы прироста числа террористических актов и количества их жертв, особую общественную опасность подобных преступлений²⁷, а также международный опыт, видимо, назрела необходимость в ужесточении ответственности за преступления террористического характера и во внесении соответствующих изменений и дополнений в ст. 56, 57, 205, 211 УК РФ.

²⁶ 25 лет – максимальный срок лишения свободы при назначении наказаний при совокупности преступлений, 30 лет – максимальный срок лишения свободы при совокупности приговоров (ст. 56 УК РФ).

²⁷ Лунеев В.В. Тенденции терроризма и уголовно-правовая борьба с ним // Государство и право. 2002. №6. С. 35.

Гущин В.З.

Заведующий отделом НИИ проблем укрепления
законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ,
доктор юридических наук

ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ, ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ И ВОПРОСЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Вряд ли можно ошибиться, назвав сегодня борьбу с терроризмом и обеспечение безопасности на транспорте проблемой № 1 не только в России, но и во всем мире. И не случайно наша научно-практическая конференция, посвященная данной проблеме, является международной.

Оценивая нынешнюю обстановку обеспечения безопасности на транспорте и других объектах с точки зрения противодействия международному терроризму и экстремизму, можно говорить о складывающейся системе борьбы с этим международным негативным явлением как в России, так и во многих странах нашей планеты. В Российской Федерации, например, разработаны и утверждены: Концепция национальной безопасности, Федеральный закон «О борьбе с терроризмом»; заключен «Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом», создан Антитеррористический центр государств-участников СНГ и т.д. Однако, сказать, что Россией и международным сообществом предпринимаются все необходимые меры по борьбе с терроризмом, обеспечением безопасности на транспорте нельзя. Проблемы борьбы с терроризмом полностью не решены. Об этом свидетельствуют непрекращающиеся террористические акты во многих странах мира. Террористы действуют все более коварно и дерзко. Масштабы их действий расширяются, способы преступлений совершенствуются, а тяжесть их последствий возрастает. Для достижения своих преступных целей они используют все, в том числе результаты научно-технического прогресса, высокие технологии. Каковы же существующие проблемы борьбы с этим социальным злом человечества?

Назовем в первую очередь следующие. Терроризм – это сложное и динамическое явление, требующее постоянного научного и практического осмысления.

Объектом изучения должны быть прежде всего причины, его порождающие, а также условия, ему способствующие. Необходимо осознать, что сама суть понятия терроризма в современном мире, в котором 5% населения владеет 95% богатства, где загнанные нищетой и религиозным дурманом люди способны на бесчеловечные поступки, должна быть кардинально и своевременно пересмотрена. Не выяснив глубинные причины терроризма, не устранив их, невозможно эффективно бороться с его угрозой. К сожалению, как уже отмечено в ряде выступлений, реальные причины современного терроризма должным образом не изучены и не названы.

Говоря о причинах и условиях, порождающих большинство аварий на всех видах транспорта в Российской Федерации, следует отметить

прежде всего не столько недостаточную физическую защиту от террористов, сколько критический износ основных фондов промышленности, создававшейся еще в советские времена. Необходимость обновления, реконструкции существует прежде всего в авиации, а железнодорожном, морском и газонефтепроводном транспорте.

Следующая проблема – необходимость разработки и совершенствования единой международной нормативно-правовой и методической базы, определяющей понятие терроризма, обеспечивающей комплексное решение задач предотвращения и нейтрализации террористических проявлений и создающей действенные международные и национальные механизмы правовой защиты. Несмотря на ряд принятых в последние годы конвенций и резолюций ООН и Совета Европы, единого правового поля в борьбе с терроризмом не создано. Международный закон о борьбе с этим преступлением отсутствует. Национальное законодательство большинства стран мира с действующими международными актами во многих случаях не унифицировано. Как следствие – двойной стандарт в оценке террористических актов и лиц, их совершающих. Подтверждением сказанного служат следующие примеры. В 2003 году в Российской Федерации 15 общественных объединений, причастных к созданию незаконных вооруженных формирований, организации и совершению террористических актов, связанных с международными организациями, признаны вне закона. США таковыми из 15 признаны только три, а Европейский Союз ограничился молчанием, хотя некоторые названные общественные объединения действуют и на территории ряда стран Европы. В отношении отдельных лиц, уличенных в террористических актах и других преступлениях, в России возбуждены уголовные дела и объявлен их международный розыск, поскольку они находятся за пределами нашей страны. Однако правительства некоторых стран, где находятся названные преступники, выдавать их для привлечения к законной ответственности не спешат.

Необходимость объединения усилий мирового сообщества в противодействии международному терроризму, необходимость повышения эффективности этих мер диктует целесообразность создания международной информационной базы данных об объединениях и лицах, причастных к терроризму, способах совершаемых ими преступлений, национальных нормативно-правовых актах, направленных на борьбу с терроризмом, и обеспечение безопасности на объектах, в т.ч. и транспорта.

Говоря о средствах, принимаемых в целом пресечения террористических актов, нарушений безопасности, следует отметить, что они должны быть адекватны совершаемым преступлениям, существующим угрозам и сочетаться с международными актами и конституционными требованиями обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и международный пакт о гражданских и политических правах, как и конституции большинства стран мира, говорят о праве каждого на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. В то же время проблема обеспечения безопасности общества и проблема соблюдения прав и свобод отдельного человека часто оказываются в определенном противоречии друг с другом. Противоречие между необходимостью обеспечения прав большинства и – меньшинства призна-

ется и международными правовыми актами. Для возможного разрешения этого противоречия в ст.29 Всеобщей декларации прав человека закреплено положение о том, что при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Для разрешения данной проблемы, т.е. соблюдения прав каждого человека в ходе антитеррористических мероприятиях, в законотворческой работе на этом направлении необходимо обеспечить определенное сочетание охраны прав и свобод личности с эффективной защитой публичных интересов, предусмотреть ответственность лиц виновных при осуществлении мер по борьбе с преступностью в необоснованном нарушении прав и свобод человека и гражданина, особенно нарушении их прав на жизнь, свободу и личную неприкосновенность.

Кафтан В.В.
Адъютант Военного университета
подполковник

СОВРЕМЕННОЕ ОБЩЕСТВО КАК ОБЪЕКТ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ВОЙНЫ

В последние годы не редкостью стали многочисленные факты проявления терроризма с массовой гибелью людей. От страшных последствий террористических актов не застрахованы сегодня ни государства, ни политические лидеры, ни рядовые члены общества.

Феномен терроризма, появившийся в середине XIX века, сегодня приобретает глобальный международный характер. Террористические организации, имеющие различные идеологические цели и задачи, образуют широкую сеть и тщательно координируют свою деятельность. Всех их объединяет одно – стремление нанести как можно больший ущерб стабильности общества в целях достижения выгодных террористам изменений в социальной жизни. По сути, современному обществу объявлена террористическая война и её опасность все более возрастает на фоне снизившейся за последнее десятилетие вероятности возникновения мирового конфликта с применением оружия массового поражения.

Терроризм представляет собой угрозу не только «развитым» в экономическом отношении странам, в том числе и России²⁸, но и государствам находящимся ещё в начале своего пути социального и культурного развития. Следовательно, терроризм – вызов жизнеспособности сложившихся общественных отношений, проверка на прочность современной цивилизации.

Несмотря на множество подходов к проблеме происхождения и сущности терроризма как социального явления в настоящее время отсутствует общепринятая концепция генезиса терроризма и его влияния на общество как систему.

Известно, что общество это самая сложная из всех систем и обладает многоуровневой иерархической структурой, которая включает в себя ряд относительно самостоятельных подсистем, взаимосвязанных друг с другом, но вместе с тем, обладающих рядом присущих только им свойств.

Социальная философия выделяет в социуме четыре таких подсистемы: экономическую, политическую, социальную и духовную. Попробуем проанализировать, как терроризм воздействует на социум на примере его важнейшей сферы – духовной.

Духовная сфера общества – необходимая социальная система, которая характеризуется деятельностью и отношениями определенных социальных субъектов, в качестве которых могут выступать мыслители, идео-

²⁸ См.- Концепцию национальной безопасности РФ (10 января 2000 г.) // Российская газета от 12 января 2000 г.

логи и ученые, возникающими в процессе производства, распределения и потребления духовных ценностей.

Духовная сфера включает в себя также духовную деятельность, духовные отношения, общественное и индивидуальное сознание.

Термином духовные ценности обычно указывают на социально-культурное значение различных духовных образований (идей, норм, образов, догм и т.д.)²⁹.

Духовные ценности это своеобразная форма отражения общественным сознанием объективных тенденций развития общества. В понятиях прекрасного и безобразного, добра и зла, справедливости, истины человечество выражает свое отношение к реальности и противопоставляет ей некое идеальное состояние общества, которое должно быть установлено. Любой идеал недостижим, но содержит в себе цель, желание, надежду, в общем, нечто должное, а не сущее. Это-то и придает ему вид идеальной сущности, как бы ни от чего не зависимой. На поверхности виден лишь его предписывающий и оценивающий характер. Земные же истоки, корни этих идеализации, как правило, скрыты, потеряны, искажены³⁰.

Видом духовной деятельности является идеологическая деятельность т.е. производство теорий о развитии общества, ценностях социальных групп и внесение выработанных идей, концепций в сознание масс.

Одной из таких идей, овладевших умами в середине XIX века, стала идея индивидуального насилия – террора по отношению к представителям власти. Терроризм имеет давние исторические корни, достаточно вспомнить выступления против Римского императора сикариев и зелотов в Иудее, в конце I века н.э. По мнению ученых, даже среди учеников Иисуса Христа могли быть бывшие члены террористической организации, о чем свидетельствуют их имена, например: Симон Зилот или Иуда Искариот, поскольку слово «искариот» может быть переведено, как «человек с кинжалом»³¹. Известна также деятельность исламской тайной секты фанатиков-убийц хашишинов или ассасинов в средневековом Персидском государстве XI-XII вв. по устранению политических противников, ценой жизни непосредственных исполнителей³². В английском языке существует слово «assassination», означающее именно политическое убийство, этимология этого слова, вероятно связана с террористическими действиями средневековых «шахидов».

Но все же «отцами» идеологии терроризма следует считать французского революционера Луи Огюста Бланки и анархиста М.А.Бакунина. Они разработали целую программу разрушения общества, идею «пробуждения народа» от долгого исторического сна, которая призывает сбросить угнетателей, отождествляет зло и государственную власть, выдвигает требование действовать во имя людей. Террористы фактически апеллируют к

²⁹ Уледов А.К. Духовная жизнь общества. - М., Мысль. –1980.- С. 71.

³⁰ Философия. Под ред. проф. Лавриненко В.Н.- М., - 1998. С. 383.

³¹ Носков Ю.Г. Технология и идеология политического терроризма // Военно-христианский вестник. – 2002. - №2-3. С. 6-7.

³² Чаликова В.Н. Терроризм // 50/50: Опытный словарь нового мышления. - М., 1989. С.309.

нереализованному «праву народа» сопротивляться всем установлениям, с которыми он не согласен.

Российские последователи основоположников идеологии терроризма (П.Г.Зайчневский, Д.В.Каракозов, Н.А.Ишутин) считали, что достаточно уничтожить главу государства, власть которого имеет харизматический характер, и, минуя многочисленные жертвы, неизбежные при народном восстании, революция одержит свою победу³³, терроризм у них имеет некий «гуманистический» смысл. Позже в разработку теории терроризма внесли свой вклад С.Г.Нечаев, разработавший своеобразный моральный кодекс террориста³⁴, П.Л.Лавров – автор идеи «нравственной чистоты борьбы» и применения террора в случае «крайней необходимости»³⁵, Б.В.Савинков, описывающий террориста как «мученика за убеждения», фанатика оценивающего смерть как награду за выполненное «святое дело»³⁶. Вместе с тем меняется тактика терроризма, главной задачей уже считается не индивидуальный террор, а массовый, с целью запугать общество и заставить власть пойти на политические уступки.

Ответ властей не заставил себя ждать. Кроме уже действующего охранного отделения в составе полицейского аппарата государства, при поддержке правительства были созданы монархические террористические организации «Союз Михаила Архангела» и другие, получившие название «черная сотня». Эти организации занялись террористическими акциями против революционной молодежи – так появился государственный терроризм.

Все же террористические движения никогда не имели большой поддержки в обществе и в связи с этим пытались воздействовать на общественное сознание, особенно на политическую, правовую и нравственную его формы не пропагандой своих идей в обществе, а «пропагандой делом» или личным примером.

Естественноисторический процесс развития общества и его идеальное отражение далеко не всегда совпадают. Нередко идеальные нормы, рожденные одной исторической эпохой, противостоят действительности другой эпохи, в которой их смысл безвозвратно утрачен. Это указывает на наступление эпохи острого духовного противоборства, идеологических битв и душевных потрясений. Такая ситуация сложилась в конце XX века, когда наряду с крахом социалистической идеи, процессами образования однополярного мира, глобализации в международной жизни, терроризм стал приобретать международный характер.

Современная террористическая идеология во многом эклектична, восходит своими корнями к социал-анархизму, мессианским идеям, историческому волюнтаризму. Следует понимать, что идеология терроризма может быть использована разными политическими силами в своих интересах,

³³ Будницкий О.В. Терроризм в российском освободительном движении: идеология, этика, психология: Автореф. дис. ...д-ра ист. наук. - М., 1999. С.7.

³⁴ Будницкий О.В. История терроризма в России в документах, биографиях, исследованиях. - Ростов н/Д., Феникс, 1996. С.12

³⁵ Лавров П.Л. Философия и социология. Избр. Произв.: В 2 т. М., 1965. Т. 2. С. 410

³⁶ Савинков Б.В. Воспоминания террориста. М., 1991. С.32

так как она не раскрывает подлинные интересы, поэтому нельзя полагаться на идеологические высказывания самих террористов³⁷.

Для террористов нашего времени, в отличие от их предшественников, характерен отказ от попыток выставить себя некими романтическими героями, «борцами за народное счастье», каким-то образом морально оправдать террористические акции.

Особенно жестокой формой терроризма стал так называемый религиозный терроризм, идеологи которого искусно прикрываются лозунгами возврата к истинным религиозным ценностям, необходимостью ведения «священной войны» не только против иноверцев, но и против «отступников» от истинной веры. С помощью воздействия на религиозное сознание, на обыденно-психологическом уровне используются религиозные чувства, обычаи и традиции верующих с целью повышения влияния псевдорелигиозных лидеров, углубления межконфессиональных противоречий, вербовки активных «борцов за веру».

Духовные лидеры мировых религий едины в мнении о том, что терроризм воздействует прежде всего на духовно-нравственный мир человека. Так, Патриарх Московский и всея Руси Алексий II считает, что «терроризм – грех против Бога и людей, нарушение заповедей любой религии, преступление тех, кто не уважает права и свободы человека, несмотря на кощунственные оправдания»³⁸.

Папа Римский Иоанн Павел II, сам едва не погибший от руки турецкого боевика А. Агджи в июне 1981 года, заявляет, что терроризм является страшной угрозой современной цивилизации, несущей неисчислимые бедствия всем народам³⁹.

Верховный муфтий России и Европейских стран СНГ шейх-уль-Ислам Талгат Таджуддин говорит о так называемом «исламском терроризме» как искажении ислама, еретической идее фанатизма, утверждении своей версии толкования веры любой ценой⁴⁰.

Западные политологи вслед за С. Хантингтоном утверждают, что человечество подошло в своем развитии к такому этапу, когда источниками всех конфликтов в том числе войн и террористических проявлений будут являться различия между цивилизациями не в экономической и политической системах общества, а прежде всего в духовной сфере, в культуре и религии. Экономическая модернизация общества размывает духовные ценности и традиции, ослабляют роль государства в жизни социума, образовавшуюся брешь заполняют религиозные фундаменталистские движения. Фронтами будущих войн являются «разломы» между цивилизациями – традиционные границы распространения влияния мировых религий. Одним из таких «разломов» является Россия.

На макроуровне страны будут вести экономические, информацион-

³⁷

Дубко Е.Л. Этика /Терроризм и мораль.- М., Гардарика,- 2000 .- С.436.

³⁸ Информационный бюллетень Отдела внешних церковных связей Московского Патриархата. – 2001. - № 9. С. 4 - 5.

³⁹ Геополитика террора: геополитические последствия террористических актов в США 11 сентября 2001 года (сборник статей).- М., Арктогея Центр, - 2002. С. 5.

⁴⁰ Там же. С. 8.

ные войны за контроль над ресурсами, влияние на международные организации.

На микроуровне развернется война с «социальной доминантой»⁴¹, инициированная террористическими группировками. Главными объектами нападения в ней окажутся общественное сознание, духовно-нравственные ценности (цивилизационные устои) и общественные институты (политическая система, религия, идеология, образ жизни, культура). Наглядным подтверждением этому служит атака террористов на символы американского процветания и могущества - Международный торговый центр и Пентагон 11 сентября 2001 года, не случен и выбор для захвата боевиками театрального центра в Москве 23 октября 2002 года во время представления мюзикла «Норд-Ост».

Терроризм как социально-политическое явление ведет с обществом вооруженную борьбу, как раз соответствующую по всем признакам определению войны с социальной доминантой⁴².

Российский военный теоретик Е. Месснер в своей работе «Лик современной войны» (1959 г.) едва ли не первым среди военных ученых поставил вопрос о духовном измерении войны. По его мнению, в XX веке театр военных действий из двухмерного (длина и ширина) превратился в многомерное (длина, ширина, высота и глубина) пространство.

Наибольшее изменение характера войны произошло вместе с ее распространением в четвертое измерение — духовную область вражеской армии, ее народа, которые стали важнейшими стратегическими объектами. Мобилизация духа собственного народа и расщепление (разложение) национального духа противника в политических целях стало смыслом борьбы в четвертом измерении, которое сделалось более важным, чем три прочих измерения. "Расщепление духа", являясь атрибутом войны, становится и средством террора⁴³. Сегодня любая война становится «четырёхмерной», ибо «четвертое измерение неустранимо в нашу эпоху смятения умов и отсутствия совести»⁴⁴. По мнению другого ученого Е. Месснера, «в нынешнюю эпоху легче разложить государство, чем его покорить оружием. Государства стали морально уязвимыми, потому что ослабело мистическое значение государства»⁴⁵. Он считал, что появился новый тип войны (прообраз террористической войны) - «мятежевойна» и для нее характерны следующие особенности:

- Во-первых, противник у государства чаще всего «невидимый», распределенный, рассредоточенный по стране или миру, и действует он анонимно, несимметрично, что делает неэффективным применение против

⁴¹ См. Грачева Т.В. Социальная доминанта в войнах США на рубеже XX-XXI веков / Информационный сборник. Безопасность. - 2002, - № 1-2. С.64.

⁴² Чертополох А.А. Информационные грани терроризма и военная политика России / Современный терроризм: теория и практика (сборник научных статей).- М., Военный университет, 2002.- С.137.

⁴³ Там же.- С. 138.

⁴⁴ См.: Месснер Е. Лик современной войны / Военная мысль в изгнании. — М . Русский путь, 1999. - С. 373 - 377.

⁴⁵ Там же С. 375

него традиционных форм, методов и средств вооруженной борьбы.

- Во-вторых, вооруженной силе государства (регулярным войскам) противостоят нерегулярные (незаконные, партизанские, террористические) вооруженные формирования, которые Е. Месснер называл «иррегулярством».

- В третьих, линия фронта террористической войны «проходит» через общественное мнение, поэтому она сопровождается массовой идеологической кампанией, направленной на мифологизацию терроризма, отсюда попытки боевиков выставить себя героями национально-освободительной борьбы. Здесь на руку им играют средства массовой информации, которые в погоне за сенсацией часто следуют воле террористов, выполняют их социальный заказ по формированию сочувственного отношения к ним в народе. Достаточно вспомнить Чеченскую кампанию 1994-1996 годов.

- В четвертых, борьба с «третьей силой» требует от государства создания специальных антитеррористических формирований (группировок войск, спецназа, разведки, спецслужб, подразделений информационной борьбы и т.д.), широко применяющих новейшие информационные технологии и нетрадиционные способы ведения войны. С целью приведения военной организации государства, в соответствие новому характеру террористической угрозы, Верховный Главнокомандующий России уже отдал приказ о пересмотре Концепции национальной безопасности и планов боевого применения Вооруженных сил Российской Федерации.

В заключение следует сказать о том, что глобальный терроризм возможно победить только в том случае, когда:

- международным сообществом будут приняты согласованные усилия по разработке документов, устанавливающих:

- определение понятия современного терроризма;

- его причин;

- целей;

- классификацией террористических групп и движений, идеологов и исполнителей по степени их опасности для общества;

- преодолены двойные стандарты в политике, прежде всего США и некоторых стран Западной Европы;

- разработаны жесткие и главные эффективные меры; созданы международные органы по противодействию террору.

Если же человечество не осознает страшной угрозы нависшей над цивилизацией, то жизнь общества в скором времени превратится в один из кругов ада, где ежедневные взрывы и захваты заложников, смерть сотен людей и реки крови станут обыденным явлением.

Дугенец А.С.
кандидат юридических наук
ВНИИ МВД России

ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ДЕЙСТВИЯ, УГРОЖАЮЩИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДВИЖЕНИЯ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

В условиях развития общественных отношений в Российской Федерации значительно повышается роль, место и значение железнодорожного транспорта. Его заслуга неопределима не только в перевозке возрастающих пассажиропотоков, но и в поднятии экономического потенциала страны. После продолжительного отсутствия должным образом организованного государственного управления возрождающиеся промышленные предприятия нуждаются в организованном перемещении грузов. Размещенные, в ряде случаев, на значительном удалении предприятия жизненно заинтересованы в железнодорожном сообщении.

В то же время, как показывает анализ деятельности соответствующих подразделений федеральных органов исполнительной власти, существуют определенного рода проблемы в организации железнодорожных перевозок в стране. Особую актуальность приобретает проблема безопасности движения на железнодорожном транспорте.

В условиях реформирования российской правовой системы, законодатель предусмотрел некоторые меры административно-правового регулирования рассматриваемого вопроса. Вступивший в силу в 2002 году Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит отдельную главу, предусматривающую ответственность за совершение проступков на транспорте. Примечательно, что в данном случае на первое место законодателем определена статья, содержательная часть которой направлена на обеспечение безопасности на железнодорожном транспорте (ст. 11.1).

В целях повышения общего уровня правовой культуры должностных лиц, а также настоятельной необходимости усиления защиты прав и законных интересов граждан, в том числе и привлекаемых к административной ответственности, представляется необходимым рассмотреть предусмотренный действующим законодательством процессуальный порядок применения административной ответственности за совершение действий, угрожающих безопасности движения на железнодорожном транспорте.

Диспозиция статьи 11.1 КоАП РФ предусматривает наступление административной ответственности в случаях совершения следующих противоправных действий:

- повреждение железнодорожного пути, сооружений и устройств сигнализации или связи либо другого транспортного оборудования, сбрасывание на железнодорожные пути или оставление на них предметов, которые могут вызвать нарушение движения поездов;
- несоблюдение установленных габаритов при погрузке и выгрузке грузов;

- повреждение защитных лесонасаждений, снегозащитных ограждений или других путевых объектов;
- нарушение правил проезда гужевым транспортом и прогона скота через железнодорожные пути, а равно нарушение правил выпаса скота вблизи железнодорожных путей;
- проход по железнодорожным путям в неустановленных местах.

Правом составления протоколов об указанных административных правонарушениях наделены следующие должностные лица:

- начальники линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте и их заместители;
- начальники дежурных смен дежурных частей линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, начальники линейных пунктов милиции;
- начальники дежурных смен дежурных частей линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, начальники линейных пунктов милиции и другие сотрудники милиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил;
- главные ревизоры, ревизоры по безопасности движения поездов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области железнодорожного транспорта, железных дорог и отделений железных дорог;
- начальники и заместители начальников станций, начальники вокзалов и их заместители, начальники локомотивных (вагонных) депо, начальники пассажирских поездов (механики-бригадиры пассажирских поездов);
- контролеры-ревизоры пассажирских поездов, ревизоры-инструкторы по контролю пассажирских поездов, ревизоры по контролю доходов, дорожные мастера, начальники дистанций пути, начальники дистанции сигнализации, связи и вычислительной техники;
- сотрудники органов внутренних дел (только ч. 2 ст. 11.1 КоАП РФ).

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления вышеуказанных проступков. В случае же, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице, протокол должен быть составлен в течении двух суток с момента выявления правонарушения.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении в соответствии со ст. 29.1 КоАП РФ правомочные должностные лица обязаны выяснить следующие вопросы:

- относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела;
- правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные Кодексом об

административных правонарушениях, а также правильно ли оформлены иные необходимые материалы дела;

- имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- имеются ли ходатайства и отводы.

Должностное лицо органа административной юрисдикции, на рассмотрение которого передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если это лицо:

- является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического лица, защитника или представителя;
- лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела.

В случае выявления указанных обстоятельств соответствующим должностным лицом должен быть заявлен самоотвод. Заявление о самоотводе подается вышестоящему должностному лицу. По результатам рассмотрения выносится определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются следующие вопросы, по которым в случае необходимости выносится определение:

- 1) о назначении времени и места рассмотрения дела;
- 2) о вызове заинтересованных лиц, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы;
- 3) об отложении рассмотрения дела;
- 4) о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела;
- 5) о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции должностного лица, к которому поступил данный протокол.

В случае, если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины вызванных лиц, отсутствие которых препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, должностное лицо, рассматривающее дело, выносит определение о приводе указанных лиц.

Как правило, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Но законодатель по ходатайству лица,

в отношении которого ведется производство, допускает рассмотрение дела по месту жительства данного лица.

Дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения правомочным судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. В случае же поступления ходатайств от участников производства по делу либо при необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения может быть продлен, но не более чем на месяц. О продлении указанного срока выносится мотивированное определение.

Законом при рассмотрении дела о совершении действий, угрожающих безопасности движения на железнодорожном транспорте, предусмотрено совершение ряда обязательных процессуальных действий:

1) объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;

2) устанавливается факт явки физического лица, или его законного представителя, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела;

3) проверяются полномочия законных представителей физического лица, защитника и представителя;

4) выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела;

5) разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;

6) рассматриваются заявленные отводы и ходатайства;

7) выносится определение об отложении рассмотрения дела в случае:

7.1) поступления заявления о самоотводе или об отводе должностного лица, рассматривающего дело, если его отвод препятствует объективному рассмотрению дела по существу;

7.2) отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

7.3) необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы;

8) выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела.

После выполнения указанных действий оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела; заслушиваются объяснения физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; показания других лиц, участвующих в производстве по делу; в случаях необходимости – пояснение специалиста и заключение эксперта; исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. С учетом конкретных обстоятельств

дела могут быть осуществлены другие процессуальные действия в соответствии с действующим законодательством об административных правонарушениях.

Должностное лицо при рассмотрении дела должно неукоснительно руководствоваться требованием закона о применении административного наказания в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности. В его отсутствие наказание может быть применено лишь в случаях, когда имеются данные о своевременном его извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от нарушителя не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела. Действующим законодательством не определена форма ходатайства. В то же время в процессе применения административных наказаний, по нашему мнению, следует учитывать следующее обстоятельство. Привлекаемое к ответственности лицо с учетом не определения формы ходатайства имеет право заявить его как в устной, так и в письменной форме. При этом, представляется, предпочтительнее отдать второй – письменной форме. Нельзя исключать при определенном развитии административно-деликтных отношений возможности обжалования (опротестования) постановления о применении административного наказания. Подшитое же к материалам дела письменное ходатайство заинтересованного лица о переносе места и/или времени, безусловно, будет способствовать объективному, полному и всестороннему рассмотрению жалобы (протеста).

Следовательно, хотя присутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, и не является обязательным условием рассмотрения дела, однако необходимо надлежащее извещение его.

При этом следует отметить о некоторых процессуальных особенностях извещения лица, привлекаемого к административной ответственности. В материалах дела должны быть данные, позволяющие достоверно судить о надлежащем извещении привлекаемого к ответственности лица о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении. Причем, как отмечалось в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 октября 1995 г., наличие только корешков направленных повесток без росписи лица о получении их, является явно недостаточным. Данное обстоятельство при отсутствии сведений о получении повесток не означает надлежащее уведомление о времени и месте рассмотрения дела⁴⁶.

Заочное применение административного взыскания нежелательно. Задача юрисдикционного органа заключается не столько в наказании, сколько в воспитании и перевоспитании нарушителей, а это может быть достигнуто лишь в случае личного присутствия виновного при наложении на него административного взыскания. Особенно важно присутствие нарушителя в случае применения к нему таких мер административного воздействия, как предупреждение.

Верховный Суд Российской Федерации неоднократно обращал внимание на необходимость присутствия при рассмотрении дела лица, привлекаемого к административной ответственности. По мнению высшей судебной инстанции, не извещение лица о месте и времени рассмотрения

⁴⁶ См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 8. С. 8.

дела, а также рассмотрение дела заочно без его согласия следует рассматривать как нарушение порядка применения административного наказания, являющегося обязательным для органов и должностных лиц, рассматривающих дело и применяющих наказание⁴⁷.

По результатам рассмотрения дела может быть вынесено постановление:

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится в случае:

- 1) наличия хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу;
- 2) объявления устного замечания в соответствии со статьей 2.9 КоАП РФ;
- 3) прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления.

По результатам рассмотрения дела к правонарушителю может быть применено административное наказание в виде предупреждения, административного штрафа. Представляется необходимым рассмотреть суть указанных наказаний.

Предупреждение - мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме. Указанное административное наказание применяется только при условии наличия его в санкции применяемой статьи Особенной части КоАП РФ.

В правоприменительной практике следует с учетом конкретных обстоятельств дела руководствоваться здравым рассудком и помнить о существенном отличии административного наказания «предупреждение» от возможного объявления устного замечания. В соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ, при малозначительности совершенного правонарушения правомочное должностное лицо ОВД может освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от ответственности с объявлением устного замечания. Последнее административным наказанием не является. Применение же к виновному наказания в виде предупреждения влечет соответствующие правовые последствия. Лицу, к которому применено рассматриваемое наказание, в течение года считается подвергнутым административному наказанию. В случае совершения в течение года однородного проступка, данное обстоятельство будет расцениваться как обстоятельство, отягчающее административную ответственность (п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ).

Административный штраф является денежным наказанием и может выражаться в величине, кратной минимальному размеру оплаты труда (без

⁴⁷ См.: Определение Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 12 мая 1997 г.// Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1997. № 10. С. 3-4.

учета районных коэффициентов), установленному федеральным законом на момент окончания или пресечения административного правонарушения (далее - минимальный размер оплаты труда).

Правомочным должностным лицам следует помнить, что минимальный размер оплаты труда не является величиной постоянной, зависит от экономического состояния страны. Он периодически подвергается корректировке федеральным законом, является единым на всей территории Российской Федерации, причем без надбавок в виде районных коэффициентов. Причем, размер МРОТ, применяемый для определения размера административного штрафа, не соответствует собственно минимальному размеру оплаты труда в стране⁴⁸.

Административный штраф является в настоящее время наиболее распространенным наказанием, применяемым должностными лицами органов административной юрисдикции. Размер административного штрафа не может быть менее одной десятой минимального размера оплаты труда. Размер административного штрафа, налагаемого на граждан и исчисляемого исходя из минимального размера оплаты труда, не может превышать двадцать пять МРОТ, на должностных лиц - пятьдесят МРОТ.

В практической деятельности при определении размера налагаемого административного штрафа следует руководствоваться требованиями закона об индивидуализации наказания. Важной составляющей при этом является необходимость установления имущественного положения правонарушителя. Установление фактического имущественного и материального положения привлекаемого к ответственности лица в значительной степени повышает эффективность административного штрафа. Малоэффективно, например, наложение штрафа в значительном размере на неработающего или находящегося на чьем-то иждивении правонарушителя или получающего пенсию по случаю потери кормильца.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в федеральный бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть также указаны:

- 1) должность, фамилия и инициалы должностного лица, вынесшего постановление;
- 2) дата и место рассмотрения дела;
- 3) сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело;
- 4) обстоятельства, установленные при рассмотрении дела;
- 5) статья Кодекса об административных правонарушениях, предусматривающая административную ответственность за совершение действий, угрожающих безопасности движения на железнодорожном транспорте;
- 6) мотивированное решение по делу;
- 7) срок и порядок обжалования постановления.

⁴⁸ Более подр. см.: Федеральный закон от 19 июня 2000 г. «О минимальном размере оплаты труда»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 26. Ст. 2729.

В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть решены вопросы об изъятых вещах и документах. При этом:

1) вещи и документы, не изъятые из оборота, подлежат возвращению законному владельцу, а при неустановлении его передаются в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) вещи, изъятые из оборота, подлежат передаче в соответствующие организации или уничтожению;

3) документы, являющиеся вещественными доказательствами, подлежат оставлению в деле в течение всего срока его хранения либо в соответствии с законодательством страны передаются соответствующим заинтересованным лицам.

Постановление по делу объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу, или его законному представителю, а также потерпевшему по его просьбе. Копия может быть также выслана указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения постановления.

По итогам рассмотрения дела может быть вынесено представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. Должностное лицо, рассматривающее дело о совершении действий, угрожающих безопасности движения на железнодорожном транспорте, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам необходимое представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Организации и должностные лица обязаны рассмотреть это представление в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, внесшему данное представление. К сожалению, как показывает изучение правоприменительной практики, данное требование закона в современных условиях развития российского общества выполняется далеко не всегда, что, в конечном итоге, не способствует укреплению безопасности при осуществлении железнодорожных перевозок.

Гудема Г.Х.

помощник Министра транспорта
Российской Федерации

Степаненко Ю.В.

докторант ВНИИ МВД России
кандидат юридических наук, профессор РАЕН

БЕЗОПАСНОСТЬ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА – КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЮ

В официальных документах и юридической литературе вопросу о месте и роли транспорта в системе обеспечения национальной безопасности государства уделяется достаточное внимание ⁴⁹. Однако проблема безопасности самого транспортного комплекса, как правило, выпадает из поля зрения ученых и практических работников. Вместе с тем, как показывает предшествующий опыт, поддержание надлежащего уровня безопасности транспортной деятельности является важнейшей задачей государства, общества и их институтов. Как представляется, в решении этой проблемы не может быть мелочей и второстепенных вопросов. Напротив, с нее должен начинаться и ею заканчиваться каждый рабочий день руководителя транспортного предприятия или подразделения транспортной милиции.

Долгое время понимание безопасности транспортного комплекса ограничивалось рамками безопасности движения. Постепенно объем этого понятия расширялся, и на сегодняшний день оно охватывает антитеррористическую, экологическую, информационную, технологическую и иные виды безопасности. В целях поддержания необходимых режимов безопасности в транспортном комплексе принимаются меры по недопущению проникновения на территорию России с использованием транспорта оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, экстремистски настроенных лиц; обеспечивается оперативное и силовое прикрытие стратегически важных объектов транспорта, осуществляется предполетный досмотр багажа, ручной клади авиапассажиров, а также бортовых запасов судна и др. Но, во-первых, указанные и другие меры зачастую осуществляются разрозненно, бессистемно. Например, в центральном аппарате Минтранса России вопросами безопасности занимаются отраслевые службы. В службе гражданской авиации эти функции возложены на Департамент авиационной безопасности и специального обеспечения полетов. В службе морского транспорта - на Департамент безопасности мореплавания и Федеральное государственное учреждение "Служба морской безопасности". В службе речного транспорта - на Департамент внутренних водных путей и т.д. Взаимодействие указанных субъектов управления как между собой, так и с правоохранительными органами, в частности органами внутренних дел на транспорте, носит спорадический характер. Во-вторых, имеющихся сил и средств обычно хватает лишь на то, чтобы обеспе-

⁴⁹ См., например: Концепция государственной транспортной политики Российской Федерации, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 08 сентября 1997 г. № 1143; Персианов В.А., Тихомиров Е.Ф., Мартынов А.Г. Транспорт и безопасность России //Вестник университета. - М.: Гос. ун-т управления, 2000, № 2. С. 65.

чить усиленный режим безопасности на транспорте во время проведения всенародных (региональных) выборов, национальных праздников и других крупных общественно-политических акций, спортивных соревнований или на непродолжительное время после очередного террористического акта в ходе контртеррористической операции.

Между тем в современных условиях (при нарастающих угрозах взрывов объектов транспорта, блокирования транспортных коммуникаций, захвата транспортных средств, зданий и заложников, уничтожения линий связи и энергоснабжения, радиационно- и взрывоопасных грузов, актуализации техногенных, природных, геополитических и иных объективных факторов) обеспечение безопасности транспортного комплекса становится комплексной, многофакторной проблемой, уходящей своими корнями в экономическую, социально-политическую и духовно-нравственную разбалансированность в обществе.

Террористические акции, произошедшие за последнее время в различных регионах мира, заставили мировую общественность искать новые подходы к решению проблемы общественной безопасности. Особое внимание правительствами ведущих государств мира уделяется мерам по повышению безопасности на транспорте. Так, в Кананаскисе руководителями восьми государств, в т.ч. Российской Федерации, подписан совместный документ, предусматривающий повышенные обязательства сторон в части осуществления антитеррористических мер. Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) и Международной морской организацией (ИМО) разработан ряд нормативных документов и международных стандартов по авиационной и морской безопасности. Российская Федерация как член ИКАО и ИМО, а также участник большинства международных соглашений по транспорту, приняла на себя обязательства по внедрению указанных стандартов на международных транспортных магистралях. В США в ноябре 2001 года принят закон "Об авиационной и транспортной безопасности". На его реализацию правительством США уже затрачено свыше четырех миллиардов долларов. Правительством Канады принято решение о создании государственной корпорации по обеспечению безопасности на воздушном транспорте и выделено на мероприятия по повышению авиационной безопасности 2,2 млрд. долларов. Европейские государства также следуют примеру североамериканских партнеров. Во многих странах введены специальные сборы, взимаемые с пассажиров и грузоотправителей и обеспечивающие дополнительное финансирование программ безопасности.

Анализ сложившейся ситуации в России указывает на возрастающий разрыв между уровнем международных требований и существующим уровнем системы обеспечения безопасности национального транспортного комплекса. В настоящее время указанная система не вполне отвечает требованиям международных правовых актов (ИМО, ИКАО и др.). Это обстоятельство в ближайшее время может стать серьезным сдерживающим фактором развития нашего государства как участника международных транспортных перевозок. Поэтому для России и каждого из ее регионов устойчивая работа транспортной инфраструктуры является одной из основных составляющих национальной безопасности.

С учетом изложенного безусловным приоритетом в деятельности федеральных органов управления транспортом и соответствующих правоохранительных органов на ближайшую перспективу должно стать формирование концептуальных основ системы обеспечения безопасности транспортного комплекса в современных условиях, фундаментальная проработка связанных с этим правовых, организационных, материально-технических и иных вопросов. В качестве первоочередных мер предлагается:

1) разработать и внести на рассмотрение Правительства Российской Федерации концепцию безопасности транспортного комплекса и его защиты от актов незаконного вмешательства (предлагается создать межведомственную рабочую группу);

2) подготовить и утвердить соответствующие отраслевые целевые программы (по видам транспорта);

3) разработать и включить в федеральную целевую программу "Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 гг.)" раздел "Безопасность транспортной системы";

4) внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекты "О транспортной безопасности" "О предотвращении актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации" и другие с целью унификации норм, регулирующих вопросы транспортной безопасности для различных видов транспорта, приведения российского законодательства в сфере транспортной безопасности в соответствие с международными обязательствами России, установления норм и методов государственного регулирования, организационного и ресурсного обеспечения транспортной безопасности;

5) проработать вопросы создания в аппарате Минтранса России за счет реорганизации структурных подразделений, с участием представителей МВД России, единого органа управления силами и средствами, непосредственно обеспечивающими действующие на транспорте режимы безопасности. Предполагается, что указанный орган (например, департамент безопасности) будет нести ответственность за разработку, осуществление и обеспечение выполнения национальной программы транспортной безопасности, а также осуществлять функции по распределению задач и координации деятельности министерств, ведомств и других организаций, занимающихся различными аспектами обеспечения транспортной безопасности. Кроме того, предлагается ввести должность заместителя Министра транспорта России по безопасности, создать федеральные государственные учреждения "Служба транспортной безопасности", "Учебно-тренировочный центр транспортной безопасности", а также центр "Защита";

6) подготовить и провести по вопросам безопасности транспортного комплекса совместную коллегию с участием Минтранса, МВД, ФСБ России и других силовых структур. По результатам коллегии издать совместный приказ, которым были бы определены конкретные направления взаимодействия, а также закреплена правовая механизм совместной деятельности по обеспечению безопасности транспортных объектов.

Представляется, что реализация перечисленных и других мер будет иметь не только правоохранительное, но и важное социальное, экономическое и политическое значение, поскольку окажет позитивное влияние на

упрочение стратегической роли и авторитета отечественного транспорта как внутри страны, так и на мировом рынке транспортных услуг.

Тудос А.В.

Старший преподаватель кафедры управления
деятельностью служб общественной
безопасности Академии управления МВД России,
полковник внутренней службы

**О НЕОБХОДИМОСТИ СОХРАНЕНИЯ ВЕЩНОЙ (МАТЕРИАЛЬНОЙ)
ОБСТАНОВКИ И ВЕЩЕСТВЕННЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ НА МЕСТЕ
ПРОИСШЕСТВИЯ УЧАСТНИКАМИ ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ТЕР-
АКТА**

Анализ наиболее громких террористических актов, имевших место у нас в стране и за рубежом, показывает, что многие из них являлись следствием взрыва. Так было при теракте между станциями Тульская и Нагатинская в г. Москве. Взрыв и последующий пожар имели место при теракте в Доме Правительства в Чечне, в подземном переходе на станции метро Пушкинская в г. Москве и в целом ряде других случаев.

События 11 сентября 2001 года, наглядно показали, что взрыв самолета, протаранившего Всемирный торговый банк, вызвал пожар. Именно пожар усугубил ситуацию и привел к дополнительной гибели людей, уничтожению материальных ценностей и т.д.

В России ежегодно регистрируется около 300 тысяч пожаров, в огне гибнет примерно 20 тысяч человек и около 15 тысяч получают травмы различной тяжести.

Количество пожаров во много раз превышает количество терактов. Расследование уголовных дел о пожарах представляет значительную опасность. Далеко не всегда удается установить причину пожара, а соответственно и лиц, виновных в его возникновении. Это происходит потому, что в результате пожара уничтожаются следы преступления, существенно видоизменяется обстановка на месте происшествия и т.д. Ликвидация пожара также вносит существенные изменения в первоначальную обстановку на месте происшествия.

Такое положение дел заставило МВД России принять ряд мер по совершенствованию расследования дел о пожарах.

Так, на уровне Следственного комитета МВД России и Главного управления ГПС МВД России были подготовлены и в установленном порядке утверждены «Временные рекомендации участникам тушения пожаров по сохранению вещной обстановки и вещественных доказательств при организации тушения пожаров». Они предназначены, в первую очередь, для личного состава дежурных караулов и должностных лиц пожарной охраны, то есть для тех, кто непосредственно тушит пожары. Этот ведомственный нормативный акт регламентирует их действия по сохранению вещной обстановки в период ведения боевых действий по тушению пожаров и проведению связанных с ними первоочередных аварийно-спасательных работ. Все это в определенной степени можно применить в ситуации, связанной с ликвидацией последствий различных терактов, в том числе и на транспорте или с использованием различных видов транспорта.

Важность этого документа заключается в том, что пожарных всех уровней, – от ствольщика и до начальника управления ГПС субъекта Российской Федерации, – впервые за все время существования пожарной службы официально обязали заниматься сохранением вещественных доказательств.

Указанный документ имеет название «рекомендации» и по смыслу слова можно понять, что изложенные в нем требования являются пожеланиями: их можно выполнять, а при желании можно и проигнорировать и не нести за это ответственности.

Однако ст.4 Боевого устава пожарной охраны в рамках приказа МВД России от 5 июля 1995 года № 257 (который в установленном порядке зарегистрирован в Министерстве юстиции России), гласит: **рекомендации, утвержденные ГУГПС МВД России в установленном порядке, являются обязательными для исполнения всем личным составом.**

Таким образом, является служебной обязанностью работника пожарной охраны материальное сохранение материальных следов происшествия. Применительно к пожару или теракту, сопровождаемому пожаром, это сохранение на месте происшествия вещной (материальной) обстановки и вещественных доказательств, способствующих установлению истины.

Такой порядок, установленный на уровне двух Главков МВД России, призван мобилизовать личный состав пожарной охраны не только спасать людей, тушить пожар, но и выполнять действия, которые будут способствовать установлению причины пожара и виновных в его возникновении.

Надо понимать, что издание нормативного акта еще не решает всех проблем, связанных с установлением причины пожара. Документ, образно говоря, надо было заставить работать. Для этого были проведены определенные мероприятия по обучению приемам и способам сохранения вещной обстановки и вещественных доказательств, их фиксации и процессуальному закреплению в строгом соответствии с требованиями законодательства.

В 2002 году Государственная противопожарная служба в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2002 года № 1309 изменила свою подведомственность. Она вышла из системы МВД России и структурно вошла в состав МЧС России.

Такая ситуация привела к тому, что ранее действовавшие «Рекомендации...» утратили свою юридическую значимость.

Многие сотрудники ОВД и следователи различных структур, которые всегда проявляли профессиональный интерес к упоминавшимся «Рекомендациям...», надеются, что полезный документ будет реанимирован. Они вполне обоснованно полагают, что пожарные МЧС России по-прежнему будут сохранять вещную обстановку и вещественные доказательства, принимать необходимые меры к их фиксации и процессуальному закреплению.

Переход Государственной противопожарной службы в МЧС России расширил ее функции, сблизил пожарных со спасателями. Сегодня они вместе участвуют в ликвидации последствий многих аварий, ЧС природного и техногенного характера, а также последствий терактов.

Это дает возможность сделать вывод о том, что прежние ведомственные рекомендации по сохранению вещной обстановки и вещественных доказательств, кстати, являющиеся обязательными для исполнения сотрудниками (работниками) пожарной охраны, в настоящее время крайне необходимо.

Из ведомственного нормативного акта они должны превратиться в межведомственный, изданный на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, Минюста России, ФСБ России и МЧС России

Обязанности по сохранению вещной обстановки и вещественных доказательств при ликвидации пожаров и последствий терактов следует распространить не только на пожарных, но и на спасателей МЧС России. Это должна быть обязанность всех должностных лиц и структур МЧС России, причастных к ликвидации терактов, пожаров, ЧС природного и техногенного характера.

Хотелось бы пояснить, что сохранение вещной обстановки и вещественных доказательств в процессе тушения пожара не следует понимать узко, ограниченно. Действительно, людей надо спасать, пожар необходимо тушить, но параллельно крайне важно осуществлять и меры по сохранению, фиксации материальной обстановки на месте происшествия.

В этой связи необходимо приобщение к материалам расследования следующих документов и материалов:

- магнитофонной записи всех переговоров по телефону «01» с сообщениями о пожаре, теракте, аварии, ЧС природного или техногенного характера;
- магнитофонной записи всех служебных переговоров диспетчеров пожарной охраны с должностными лицами по факту пожара, теракта, аварии, ЧС природного и техногенного характера;
- магнитофонной записи радиообмена должностных лиц и подразделений, участвующих в ликвидации пожара, последствий теракта, аварии, ЧС природного или техногенного характера.

Все записи передаются органам предварительного следствия в оригинале с автоматической отметкой (наложением) фактического времени.

Кроме этого, передаче подлежат служебные документы, к числу которых следует отнести:

- а) документы диспетчерской службы:
 - выписка из диспетчерского журнала;
 - выписка из журнала радиообмена;
 - рапорта (объяснения) диспетчеров;
 - иные документы, представляющие интерес применительно к происшествию.

б) документы, составляемые в процессе тушения пожара, ликвидации последствий теракта, аварии, ЧС природного или техногенного характера:

- выписка из журнала распоряжений руководителя тушения пожара;

- схема расстановки сил и средств, привлекаемых к ликвидации пожара, последствий теракта, аварии, ЧС природного или техногенного характера;
 - план пожаротушения, план ликвидации аварии;
 - материалы видеосъемки процесса ликвидации пожара, последствий теракта, аварии, ЧС природного и техногенного характера (при их наличии);
 - иные документы, представляющие интерес для следствия.
- в) документы, составляемые после пожара, ликвидации последствий теракта, аварии, ЧС природного или техногенного характера:
- акт о пожаре;
 - карточка боевых действий;
 - описание пожара;
 - рапорта (объяснения) участников тушения пожара, ликвидации последствий теракта, аварии, ЧС природного или техногенного характера;
 - заключение испытательной пожарной лаборатории о причине пожара;
 - перечень изъятых сотрудниками испытательной пожарной лаборатории вещественных доказательств, имеющих отношение к происшествию;
 - иные документы, представляющие интерес применительно к происшествию.

Приобщение к материалам предварительного следствия по факту теракта, аварии, ЧС природного или техногенного характера столь значительного массива различных ауди, видео и других документов, безусловно, является существенным подспорьем для следователя и других лиц, осуществляющих предварительное следствие или дознание. Анализ их содержания в сочетании с другими документами, имеющимися в распоряжении следствия, позволит получить значительный объем полезной информации.

Объективности ради надо признать, что на месте пожара сохранять вещественные доказательства и вещную (материальную) обстановку пожарных в определенной степени «заставили» их коллеги по ведомству. Такая ситуация им не совсем выгодна, ибо упоминавшиеся выше документы позволяют выявить информацию не только о вещественных доказательствах, имеющих отношение к причине пожара, месту его возникновения и т.д., но одновременно дают возможность проанализировать слабые места в организации пожаротушения и проведении спасательных работ. Именно нежелание «выносить сор из избы» приводит к тому, что пожарные не проявляют инициативы в передаче следователям необходимых материалов и документов, которые могут быть использованы для установления всех обстоятельств пожара.

Это мнение автора имеет реальное подтверждение. В методических материалах «Расследование преступлений, связанных с нарушением правил пожарной безопасности», изданных МЧС России в 2002 году после изменения подведомственности и выхода в свет нового Уголовно-процессуального кодекса РФ, нет ни малейшего упоминания о необходимости

сохранения пожарными вещной обстановки и вещественных доказательств.

Рамки одного доклада не позволяют полно и всесторонне остановиться на всех аспектах, связанных с необходимостью сохранения пожарными и спасателями МЧС России вещественных доказательств и вещной обстановки при ликвидации пожаров, последствий терактов, аварий, ЧС природного и техногенного характера. Это детали, которые могут быть доработаны и отшлифованы при концептуальном решении вопроса о необходимости разработки межведомственного документа, регламентирующего обязанность должностных лиц МЧС сохранять вещественные доказательства и вещную обстановку на месте происшествия.

В настоящее время во многих регионах страны под эгидой МЧС России решается вопрос создания единых дежурно-диспетчерских служб (ЕДДС). Они должны взять на себя всю работу по приему сообщений о пожарах, терактах, авариях и других инцидентах, организации работы по их успешной ликвидации и т.д.

В условиях, когда мы стоим у истоков образования ЕДДС, разработка нормативного акта, предусматривающего обязанность всех пожарных, спасательных и аварийных формирований сохранять вещественные доказательства и вещную обстановку на любом происшествии, а тем более при ликвидации последствий теракта, является весьма важным и актуальным

Пользуясь возможностью, хотелось бы просить сотрудников НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации взять на себя роль координатора в разработке межведомственного нормативного акта, предусматривающего обязанность сотрудников (работников) МЧС России сохранять вещную обстановку и вещественные доказательства в процессе ликвидации пожара, проведения аварийных и спасательных работ. Это важно не только в ситуации, связанной с терактом, но и во многих других случаях.

Васильев В.Л.

Профессор С-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ,
доктор психологических наук,
кандидат юридических наук,
заслуженный деятель науки РФ

ПСИХОЛОГИЯ ПЕРЕГОВОРОВ С ТЕРРОРИСТАМИ, ЗАХВАТИВШИМИ ЗАЛОЖНИКОВ НА ТРАНСПОРТЕ

Переговоры с террористами, которые захватили заложников в транспортном средстве (самолет, рейсовый автобус и др.), и предъявляют властям ряд требований (освобождение членов преступной организации, выдача большой денежной суммы в иностранной валюте, снабжение средствами транспорта и оружия и др.) создает для представителей власти ряд сложных задач, успешное разрешение которых в значительной степени обеспечивается высоким уровнем профессиональной компетенции лиц, ведущих переговоры. Одной из основных составляющих, обеспечивающих уровень профессиональной компетенции, является высокая психологическая культура переговорщиков, которая реализуется в форме специальных знаний, навыков и умений. Переговоры ведутся весьма в разнообразных условиях (внезапность нападения, угроза взрыва и применения оружия, состояния опьянения и воздействия наркотиков среди нападавших и др.). Их длительность может определяться часами, сутками и более продолжительным этапом. В процессе переговоров в значительной степени меняются состояния участников и их отношения.

Представитель органов власти, выступающий в переговорах от имени этого органа, должен обладать высоким чувством ответственности, эмоциональной устойчивостью, способностью решать параллельно тактические и стратегические задачи и обладать высоким уровнем рефлексии, благодаря которому он должен привести свою команду к выигрышу в смертельной «игре» с террористами. Основной целью этой «игры» является либо капитуляция террористов, либо их уничтожение или задержание, и при этом главной задачей является сохранение жизни заложников.

Вначале переговорного процесса нужно снять излишнее напряжение и постараться ввести переговоры в «спокойное русло».

В процессе переговоров вполне допустимы тактические уступки террористам, которые, как правило, в конечном счете, устраивают обе стороны: эвакуация и транспортировка раненых, освобождение захваченных террористами женщин и детей, а также пожилых и больных людей и т.п.

При освобождении заложников, длительное время находившихся в плену у террористов, организуя общение с этими людьми, следует иметь в виду их подверженность так называемому «стокгольмскому синдрому»: психологическая сущность этого парадоксального явления заключается в том, что заложники в результате длительного плена начинают испытывать чувство симпатии к своим захватчикам и мучителям.

В процессе психологического взаимодействия с террористами важно постепенно взять на себя роль ведущего.

Исполнение основных требований террористов откладывается по «объективным причинам»: в банке в настоящее время нет требуемой террористами суммы денег в валюте, она может быть собрана и представлена через неопределенный срок и т.п. В настоящее время ведущий переговоры предлагает террористам побеседовать с их родственниками и супругами, которые по радиотелефону убеждают их в необходимости сдаться властям и освободить заложников и т.д.

В переговорах с террористами недопустимо менять стратегическую линию поведения и идти на кардинальные уступки, которые могут привести к провалу переговорного процесса и дискредитации органов власти в глазах террористов и всего населения.

Высокая психологическая культура обеспечивает оптимальное разрешение ситуации: либо капитуляцию террористов, либо силовую акцию по их уничтожению и задержанию.

Исмаилов С.А.
Аспирант Института
государства и права РАН

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЭКСТРЕМИЗМ И ТЕРРОРИЗМ

В соответствии с концепцией национальной безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24), национальные интересы России – это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривластной, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах, которые носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства. Во внутривластной сфере национальные интересы России состоят в сохранении стабильности конституционного строя, институтов государственной власти, в обеспечении гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка и в завершении процесса становления демократического общества, а также в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий – социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма. Среди угроз национальной безопасности Российской Федерации особо выделены этноэгоизм, этноцентризм и шовинизм, проявляющиеся в деятельности ряда общественных объединений, а также неконтролируемая миграция, которые способствуют усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и создают условия для возникновения конфликтов.

В Послании Федеральному Собранию 30 марта 1999 года «Россия на рубеже эпох» Президент РФ отмечал, что по-прежнему главным источником напряженности на Северном Кавказе остается национальный экстремизм, который не только разрушает основы межнационального общения, но и несет прямую угрозу судьбам народов. К чему приводят рецидивы агрессивного национализма и шовинизма, мы видим на примере Чеченской Республики. Обещанная свобода и независимость обернулись для чеченского народа массовыми правонарушениями, терроризмом, самоизоляцией, отбросившей его далеко в прошлое. Это наглядный урок для всех, кто сеет семена розни и сепаратистских настроений.

Угрозы насильственного изменения основ конституционного строя, призывы к разжиганию межнациональной и религиозной розни – все это взято на вооружение представителями целого ряда политических организаций. Даже если все эти призывы являются только средством саморекламы, сам факт их появления – открытый вызов российскому обществу. Поэтому одной из главных задач избирательной кампании 1999 года Президент России определил недопущение вируса политического экстремизма в избирательный процесс. "Вакциной" от этого вируса должен

был стать комплекс мер, направленных на превентивное пресечение деятельности экстремистских организаций, пропагандирующих идеи насилия, фашизма, социальной, национальной, расовой розни, вплоть до приостановления и запрета их деятельности.

В очередном Послании (2002 года) Президент России признал, что серьезную угрозу стабильности и общественной безопасности в стране представляет рост экстремизма. Речь, в первую очередь, о тех, кто под фашистскими, националистическими лозунгами и символикой устраивает погромы, избивает и убивает людей». Сейчас на пороге новой избирательной кампании 2003-2004 годов можно прогнозировать дальнейший рост экстремизма в нашей стране. Поэтому крайне актуален для нас вывод о том, что власть, которая борется с экстремизмом, борется не со своими политическими соперниками, а охраняет и защищает неотъемлемые права и достоинство личности, гражданский мир и согласие, единство страны, ее территориальную целостность. Экстремистские течения опасны не только для сложившейся политической системы, но и для государственности в целом. Экстремизм – питательная среда для терроризма. Вот почему признавая главным в борьбе с терроризмом в Российской Федерации предупреждение террористической деятельности и минимизацию ее последствий, важно выявлять и устранять причины и условия, способствующие осуществлению террористической деятельности.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» № 114-ФЗ от 25 июля 2002 года под **экстремизмом** понимается:

1) деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на:

насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

подрыв безопасности Российской Федерации;

захват или присвоение властных полномочий;

создание незаконных вооруженных формирований;

осуществление террористической деятельности;

возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;

унижение национального достоинства;

осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы;

пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;

2) пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

3) публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий;

4) финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению или совершению указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально - технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально - технических средств.

В соответствии со ст.3 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» № 130-ФЗ от 25 июля 1998 года (в ред. Федеральных законов от 07.08.2000 г. № 122-ФЗ, от 21.11.2002 г. № 144-ФЗ) **террористическая деятельность** – деятельность, включающая в себя:

1) организацию, планирование, подготовку и реализацию террористической акции (террористическая акция – непосредственное совершение преступления террористического характера в форме взрыва, поджога, применения или угрозы применения ядерных взрывчатых устройств, радиоактивных, химических, биологических, взрывчатых, токсических, отравляющих, сильнодействующих, ядовитых веществ; уничтожения, повреждения или захвата транспортных средств или других объектов; посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля, представителя национальных, этнических, религиозных или иных групп населения; захвата заложников, похищения человека; создания опасности причинения вреда жизни, здоровью или имуществу неопределенного круга лиц путем создания условий для аварий и катастроф техногенного характера либо реальной угрозы создания такой опасности; распространения угроз в любой форме и любыми средствами; иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий);

2) подстрекательство к террористической акции, насилию над физическими лицами или организациями, уничтожению материальных объектов в террористических целях;

3) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для совершения террористической акции, а равно участие в такой акции;

4) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов (лиц, участвующих в осуществлении террористической деятельности в любой форме);

5) финансирование заведомо террористической организации (организации, созданной в целях осуществления террористической деятельности или признающей возможность использования в своей деятельности терроризма, если хотя бы одно из ее структурных подразделений осуществляет террористическую деятельность с ведома хотя бы одного из руководящих органов данной организации) или

террористической группы (группы лиц, объединившихся в целях осуществления террористической деятельности) или иное содействие им.

Сравнительный анализ этих двух понятий позволяет сделать вывод, что террористическая деятельность является разновидностью экстремистской деятельности, ее составной частью. Поскольку противодействие экстремистской деятельности осуществляется по двум основным направлениям: 1) принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности; 2) выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц, то организация профилактики экстремизма, в том числе национального, позволит успешно влиять и на предупреждение терроризма.

В действующем законодательстве для этого широко используется институт правовых запретов в отношении распространения вредной информации, в том числе разжигающей рознь, вражду, ненависть.

В соответствии с федеральным законодательством в **Российской Федерации запрещаются:**

- создание и деятельность общественных и религиозных объединений, иных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности;
- распространение через средства массовой информации экстремистских материалов и осуществление ими экстремистской деятельности;
- использование сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности;
- издание и распространение печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных материалов, содержащих хотя бы один из признаков экстремизма;
- распространение материалов, включенных в федеральный список экстремистских материалов;
- осуществление экстремистской деятельности при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, в том числе не допускаются привлечение для участия в них экстремистских организаций, использование их символики или атрибутики, а также распространение экстремистских материалов;
- деятельность общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций иностранных государств и их структурных подразделений, деятельность которых признана экстремистской в соответствии с международно-правовыми актами и федеральным законодательством.

Наряду с установлением правовых запретов новое законодательство о противодействии экстремизму предусматривает возможность использования и таких правовых институтов, как:

- объявление предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (выносит в письменной

форме Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель либо подчиненный ему соответствующий прокурор или его заместитель руководителю общественного или религиозного объединения либо руководителю иной организации);

- вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (выносит Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему соответствующие прокуроры, а также федеральный орган исполнительной власти в сфере юстиции или его соответствующий территориальный орган);

- предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности (выносит в письменной форме учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного средства массовой информации уполномоченный государственный орган, осуществивший регистрацию данного средства массовой информации, либо федеральный орган исполнительной власти в сфере печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, либо Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему соответствующие прокуроры);

- приостановление деятельности общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом заявления о ликвидации общественного или религиозного объединения либо запрете его деятельности (решение соответствующего должностного лица или органа с момента их обращения в суд);

- ликвидация соответствующего общественного или религиозного объединения либо иной организации, и запрет деятельности соответствующего общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом (по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему соответствующего прокурора);

- прекращение деятельности соответствующего средства массовой информации (по решению суда на основании заявления уполномоченного государственного органа, осуществившего регистрацию данного средства массовой информации, либо федерального органа исполнительной власти в сфере печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, либо Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему соответствующего прокурора);

- изъятие нереализованной части тиража (при установлении наличия в информационных материалах признаков экстремизма осуществляется федеральным судом по месту нахождения организации, осуществившей издание таких материалов, на основании представления прокурора);

- лишение права на ведение издательской деятельности (в отношении организации, дважды в течение двенадцати месяцев осуществившая издание экстремистских материалов);

- опубликование в средствах массовой информации Федерального списка экстремистских материалов;

- ограничение лицу, участвовавшему в осуществлении экстремистской деятельности, доступа к государственной и муниципальной службе, военной службе по контракту и службе в правоохранительных органах, а также к работе в образовательных учреждениях и занятию частной детективной и охранной деятельностью (по решению суда);

- прекращение массовой акции при несоблюдении требований противодействия экстремизму (по требованию представителей органов внутренних дел Российской Федерации).

Генеральная прокуратура Российской Федерации в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» 7 февраля 2003 года направила заявление в Верховный Суд Российской Федерации, в котором просила признать террористическими 15 организаций, наносящих наибольший ущерб безопасности Российской Федерации, и прекратить их деятельность на территории России. В числе этих организаций, зарегистрированных на территории России или за ее пределами, «Высший военный Маджлисуль Шура Объединенных сил моджахедов Кавказа» (Чеченская Республика, руководитель Ш.Басаев); «Аль-Каида» (руководитель Усама бен Ладен); «Конгресс народов Ичкерии и Дагестана» (Чеченская Республика, руководители Ш.Басаев, М.Удугов); «Асбат аль-Ансар» (Ливан); «Священная война» («Аль-Джихад», Египет); «Исламская группа» («Аль-Гамаа аль-Исламия», Египет); «Братья мусульмане» («Аль-Ихван аль-Муслимун», международная); «Партия исламского освобождения» («Хизб ут-Тахрир аль-Ислами», международная); «Лашкар-И-Тайба» (Пакистан); «Исламская группа» («Джамаат-и-Ислами», Пакистан); «Движение Талибан» (Афганистан); «Исламская партия Туркестана» (бывшее Исламское движение Узбекистана); «Общество социальных реформ» («Джамият ал-Ислахаль Иджтимаи», Кувейт); «Общество возрождения исламского наследия» («Джамият Ихья ат-Тураз аль-Ислами», Кувейт); «Дом двух святых» («Аль-Харамейн», Саудовская Аравия).

Члены указанных организаций непосредственно участвуют в организации и совершении террористических актов либо используют счета этих организаций для перечисления валютных средств на обеспечение террористической деятельности. Они производят сбор средств для финансовой поддержки деятельности этих организаций, имеющих основательное материально-техническое оснащение, и вербовку наемников. Некоторые из этих организаций созданы и активно действуют на территории России, другие представляют собой международные террористические организации, эмиссары которых действуют на территории России. Особую активность указанные организации проявляют на территории Чеченской Республики.⁵⁰ Верховный Суд РФ согласился с предложением Генеральной прокуратуры РФ и запретил деятельность указанных организаций на территории России.

50

О пресечении деятельности террористических организаций на территории РФ. Заявление Государственной Думы принято Постановлением ГД РФ № 3624-111 ГД от 12.02.203 года.

Этот опыт можно считать одним из первых в организации подобной профилактической работы по предупреждению терроризма в России, но действующее законодательство предусматривает гораздо большие возможности по профилактике экстремизма, которые пока еще используются недостаточно эффективно.

Даниленко Н.Н.

Старший научный сотрудник отдела
НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при
Генеральной прокуратуре РФ

ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА СОСТОЯНИЕ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА НА ТРАНСПОРТЕ

Исходные положения анализа преступлений террористического характера на транспорте

Российская транспортная система уникальна. Она включает 87 тыс. км магистральных железных дорог, 531 тыс. км автомагистралей, 84 тыс. км внутренних водных путей, 800 тыс. км авиалиний. В ней работают 43 морских порта и более 2 тыс. речных причалов, более 4 тыс. железнодорожных станций, 756 аэропортов. Она стыкуется, в свою очередь, с транспортными системами 13 европейских и азиатских стран, имеет выходы на основные мировые морские пути.⁵¹ Сегодня, наряду с экономическими, социальными, культурными и другими критериями эффективности транспортной системы, все более актуальной становится и ее безопасность.

Реальная действительность показывает, что криминальные явления террористического характера стали чаще проявляться в транспортной сфере. Объектами преступных посягательств становятся практически все виды транспорта.⁵² Ведь транспорт – одно из тех мест, где всё происходит, как правило, вызывает особую огласку (в некоторых случаях – получает широкий общественный резонанс).

Особую тревогу вызывает воздушный и железнодорожный транспорт, так как здесь наиболее высокий уровень террористической активности. Террористические действия преступников вызывают панику не только у пассажиров, как реальных, так и потенциальных, но и у близких, знакомых, широких слоев населения.

При изучении преступности на транспорте важно выделять разные аспекты проблемы терроризма: это углубленное профессиональное исследование явления; обеспечение целенаправленного адекватного воздействия на его различные проявления и причинные комплексы; выработка и принятие эффективных мер реагирования.

Преступность террористического характера на транспорте и фоновые для нее явления

⁵¹ См.: Иванов В. Криминал и терроризм – угроза национальной и международной безопасности на транспортных коридорах создания мировой транспортной системы. "Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма" Международная конференция М.: 2002. С.183.

⁵² Имеются в виду сами транспортные средства (железнодорожный, воздушный, морской, речной), транспортные коммуникации, гидротехнические сооружения на внутренних водных путях, помещения вокзалов, аэропортов, морских, речных портов трубопроводный транспорт, нефтегазопроводы.

В 2001 году Российской Федерации было зафиксировано свыше 900 фактов незаконного вмешательства посторонних лиц в работу федерального железнодорожного транспорта. В том числе, 483 факта 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. Министерство путей сообщения в том же году передало в органы внутренних дел на транспорте 1714 сообщений о фактах проявлений терроризма на федеральном железнодорожном транспорте, по которым возбуждено 592 уголовных дела, 212 человек привлечены к уголовной ответственности, зарегистрировано 1472 факта незаконной перевозки оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ.⁵³

Органы внутренних дел на транспорте за различные правонарушения в 2001 году задержали около 1 млн. человек. В том числе, за нанесение вреда устройствам железнодорожного транспорта - 35 тыс. человек, за угрозу безопасности движения поездов - 86 тыс. человек, за нарушение запретной зоны охраняемых искусственных сооружений 21 тыс. человек. Например, в 2001 году в России было предпринято более 80 актов незаконного вмешательства в деятельность аэрофлота, в том числе 1 захват (с угоном) самолета, более 30 угроз террористического характера в адрес гражданской авиации, 37 несанкционированных проникновения на самолеты и объекты гражданской авиации. Эти показатели могли быть более удручающими. Но правоохранительным органам в результате предполетного досмотра пассажиров, их ручной клади и багажа, удалось пресечь 14 тысяч попыток доставки на борт самолета запрещенных к перевозке предметов, было обнаружено 60 кг. взрывчатых веществ. (За последние 12 лет - с 1990 по 2002 г. – российские самолеты угонялись 17 раз).

Указанные нарушения создают высокую опасность для совершения на транспорте преступлений террористического характера не только в силу возможного причинения значительных разрушительных последствий такого рода действий, но и в расчете на возможную безнаказанность в условиях ослабленного внешнего социального контроля на объектах транспорта.

Наибольшее количество совершённых актов терроризма в отношении железнодорожных объектов регистрировалось в Чеченской Республике, где только подрывов железнодорожного полотна в прошлом году было 25. Погибло 2 человека и ранено 16. Причиненный материальный ущерб составил около 400 тыс. рублей. В борьбе с терроризмом следует различать криминологическую характеристику организаторов преступлений террористического характера и рядовых исполнителей. К сожалению, расследованные уголовные дела выявили не всех организаторов такого рода преступлений. Поэтому попытки дать им криминологическую характеристику были бы не корректными. По рядовым исполнителям картина яснее. Например, установлено, что среди последних немало социальных аутсайдеров – людей, не нашедших своего позитивного места в жизни, обществе. Психологи считают, что среди такого типа людей чаще встречаются

⁵³ Здесь и далее использованы материалы органов прокуратуры, внутренних дел на транспорте, МВД России, данные министерств путей сообщения, гражданской авиации Российской Федерации, других ведомств.

крайне неуравновешенные, невротические личности. Так, в 1997 г. гр.Тодиков Г.Г. (1938 г.р.) захватил пассажирский самолёт ИЛ-62 М, следовавший рейсом Магадан-Москва, потребовал 10 млн. долларов США и вылет в Швейцарию. Он был безработным, состоял на учёте в психоневрологическом диспансере и за своё некорректное поведение в общественных местах имел приводы в милицию. Неоднократно выдворялся из приёмной губернатора за высказывание своих навязчивых идей по улучшению мировой торговли с привлечением коммерсантов из Магадана.

По подсчётам профессора М.П. Киреева, примерно 50 % лиц совершивших в России угон воздушных судов в 90-х годах были впоследствии в ходе судебно-медицинской экспертизы признаны невменяемыми.⁵⁴

Анализ статистических данных показал, что на транспорте совершается небольшое число актов терроризма – во всяком случае тех, по которым в процессе расследования установлены виновные. Если в 1997 году по статье 205 УК (Терроризм) было зарегистрировано 3 преступления, в 1998 году - 3, в 1999 г. ни одного, в 2000 г - 3, в 2001 г. - 5.

Вместе с тем резко возросло число зарегистрированных фактов заведомо ложных сообщений об акте терроризма на транспорте: в 2001 г. по сравнению с 1997 г. их число увеличилось более чем в полтора раза.

Чаще регистрировался угон воздушного или водного транспорта, либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211 УК): 1997 г.-5; 1998 г. - 3; 1999 г. - 0; 2000 г. - 4; 2001 г. - 14.

Захват заложников на транспорте носил единичный характер: 1997 г - 3; 1998 г. - 0; 1999 г. - 3; 2000 г. - 3; 2001 - 1) (табл. 1).

Указанные данные корректируются по мере раскрытия преступлений и расследования приостановленных уголовных дел. В этом отношении значимо повышение качества оперативно-розыскной деятельности и предварительного расследования. По данным статистики, в 1997-2001 гг. увеличилось число преступлений, следствие по которым впервые было приостановлено за нерозыском или неустановлением виновных лиц, подлежащих привлечению в качестве обвиняемого. По делам о преступлениях с признаками терроризма (ст.205 УК) число таких дел увеличилось с 2-х в 1997 году до 3-х в 2001 году. Все они были приостановлены за *неустановлением* лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого. Количество дел, возбужденных по фактам заведомо ложного сообщения об акте терроризма (ст.207 УК), увеличилось с 54-х в 1997 году до 84-х в 2001 году, или на 55,5 %. Из 524 зарегистрированных преступлений этого вида в 1997-2001 годах было расследовано всего 114 дел, материалов, протокольных производств, или 21,8 %.

Таблица 1

Динамика числа зарегистрированных преступлений террористического характера на транспорте и выявленных лиц, совершивших эти преступления в 1997-2001 гг. в России (статьи УК РФ).

⁵⁴ См.: Назаркин М.В. дисс... канд. юрид. наук 1998. С.102.

(перечень преступлений включает как предусмотренные Федеральным законом "О борьбе с терроризмом", так и некоторыми международно-правовыми документами).

| Показатели | Зарегистрировано преступлений в течение года | | | | | Выявлено лиц, совершивших преступления | | | | |
|--|--|------|------|------|------|--|------|------|------|------|
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Все зарегистрированные преступления террористического характера на транспорте | | | | | | | | | | |
| Всего зарегистрировано | 97 | 64 | 123 | 155 | 153 | 22 | 21 | 23 | 32 | 35 |
| Уд. вес в общем числе выделенных преступлений, % | 6 | 3 | 3,4 | 3,4 | 2,6 | 4,8 | 5,0 | 4,1 | 3,6 | 4,5 |
| Терроризм (ст.205 УК РФ), совершенный на транспорте | | | | | | | | | | |
| Абс. Число | 3 | 3 | 0 | 3 | 5 | 2 | 3 | 0 | 0 | 5 |
| Уд. вес в общем числе зарегистрированного терроризма (ст. 205 УК РФ), % | 9,4 | 14,3 | 0 | 22 | 1,5 | 20 | 42,8 | 0 | 0 | 12,5 |
| Захват заложника (ст.206 УК РФ) на транспорте | | | | | | | | | | |
| Абс. Число | 1 | 0 | 2 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Уд. вес в общем числе зарегистрированных фактов (ст.206 УК РФ), % | 0,9 | 0 | 3,1 | 6,1 | 0 | 1,8 | 0 | 0 | 0 | 3,2 |
| Заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст.207 УК РФ) на транспорте | | | | | | | | | | |
| Абс. Число | 79 | 56 | 112 | 145 | 132 | 16 | 15 | 22 | 29 | 25 |
| Уд. вес в общем числе зарегистрированных фактов (ст.207 УК РФ), % | 6 | 2,8 | 3,2 | 3,6 | 2,5 | 5,5 | 4,5 | 4,2 | 4,8 | 4,3 |
| Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем-ст.208 УК РФ | | | | | | | | | | |
| Абс. Число | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Уд. вес в общем числе зарегистрированных фактов (ст.208 УК РФ), % | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,2 | 11,1 | 0 | 16,6 | 0 | 0,9 |
| Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава-ст.211 УК РФ | | | | | | | | | | |
| Абс. Число | 5 | 3 | 0 | 4 | 14 | 1 | 3 | 0 | 3 | 7 |
| Уд. Вес в общем числе зарегистрированных фактов (ст.211 УК РФ), % | 25 | 16,6 | 0 | 33,3 | 100 | 2,7 | 14,2 | 0 | 16,6 | 53,8 |
| Посвящение на жизнь государственного или общественного деятеля (ст.277 УК РФ) – не зарегистрировано ни одного преступления | | | | | | | | | | |
| Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст.360 УК РФ) – не зарегистрировано ни одного преступления | | | | | | | | | | |

Анализ статистических данных МВД России⁵⁵, изучение уголовных дел, надзорных производств данной категории преступлений свидетельствуют о малом количестве выявленных лиц, их совершивших. Это во многом связано с тем, что террористы выбирают скрытые способы совершения преступлений, и, как правило, используют взрывные дистанционные устройства. Такое преступление как заведомо ложное сообщение об акте

⁵⁵ ГИЦ МВД России. Состояние преступности в России за 1997-2001 годы. С. 12.

терроризма не требует тщательной подготовки и совершается в короткие временные сроки, обычно, в пределах одной минуты. Выявлять такого рода преступников позволили бы технические средства автоматического определения номера абонента по каналам "02". Но органы внутренних дел ими обеспечены плохо.⁵⁶

Недостатки раскрытия и расследования преступлений, влияющие на латентность преступлений террористического характера

Часто предварительное следствие по уголовным делам о терроризме проводится длительное время, на невысоком профессиональном уровне. Прокуратурой Чеченской Республики в порядке надзора было изучено 52 приостановленных в 2000-2001 годах уголовных дела, возбужденных по статье 205 УК РФ (Терроризм). Анализ показал, что причины их крайне низкой раскрываемости (около 6 %) во многом предопределены упущениями в начальной стадии расследования. Чаще всего работники пренебрегали криминалистическими рекомендациями по осмотру места происшествия, обнаружению и изъятию следов и вещественных доказательств, что приводило к трудно восполнимой утрате криминалистически значимых следов и серьезно затрудняло дальнейшее расследование.

Имели место следующие нарушения: несоблюдение норм уголовно-процессуального законодательства (ст.109, 141 УПК РСФСР), когда уголовные дела возбуждались спустя длительное время после совершения преступления; к материалам дела не приобщались следообразующие вещественные доказательства, фотоснимки, а следователи в большинстве случаев осмотра места происшествия не проводили.

Избираемая квалификация состава преступления, действий виновных лиц нередко противоречили признакам объективной стороны терроризма, в связи с чем при возбуждении уголовных дел и далее в процессе их расследования, а также при рассмотрении в судах отмечались не единичные случаи ошибочной квалификации состава преступления. В частности, не по ст. 317 УК РФ (Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа), а по ст. 205 УК РФ (Терроризм) и наоборот. Это чаще всего относилось к уголовным делам, где жертвами становились военнослужащие, передвигавшиеся на автомобильном транспорте.

На процесс расследования влияет недостаточный уровень оперативного сопровождения уголовных дел по терроризму как в стадии расследования, так и после приостановления предварительного следствия.

Изучение материалов оперативных и уголовных дел дает основание для вывода о том, что преступники были хорошо осведомлены о методах и тактике работы правоохранительных органов, что позволяло им уходить от ответственности.

Анализ обстоятельств, при которых совершались акты терроризма, показал, что правоохранительными органами и органами исполнительной

⁵⁶ Исследования показывают, что более 70 % заведомо ложных сообщений об акте терроризма поступают в дежурные части органов внутренних дел по каналам телефонной связи. Лишь незначительная часть сообщений адресована непосредственно должностным лицам объектов ложного посягательства.

власти на местах не в полной мере выполнялись требования федеральных законов "О борьбе с терроризмом", "О милиции", "Об оперативно-розыскной деятельности" и Постановлений Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение безопасности граждан. Например, на территории Южного Федерального округа преступники практически беспрепятственно совершали террористические акции в местах массового нахождения людей: железнодорожных вокзалах, остановках общественного транспорта и др.

При реализации надзорных функций органами прокуратуры были выявлены факты нарушения учётно-регистрационной дисциплины, фальсификации служебной документации в органах внутренних дел. Например, вместо анонимного сообщения по телефону "о заминировании объекта" в журнал учёта информации ОВД вносились записи о нахождении "подозрительного предмета" или указывалось, что "факт заминирования не подтверждён" и без выезда на место происшествия в журнале отмечалось: "звонок ложный".

Органами прокуратуры выявлялись факты незаконного отказа в возбуждении уголовных дел по преступлениям, связанным с терроризмом, а также прекращения уголовных дел по надуманным основаниям (мелкое хулиганство ст.158 КоАП РСФСР; п.3 ст.195 УПК РСФСР – в случае неустановления лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого).

В подавляющем большинстве случаев постановления об отказе в возбуждении уголовных дел, (впоследствии они отменялись прокуратурой с одновременным возбуждением уголовных дел), выносились на основании п.2 ст.5 УПК РСФСР (за отсутствием в деянии состава преступления), особенно когда это касалось преступлений предусмотренных ст.207 УК РФ (Заведомо ложное сообщение об акте терроризма). В основе мотивации подобных отказов лежали весьма сомнительные формулировки: не обнаружение взрывных устройств и взрывчатых веществ на территории якобы заминированных объектов; отсутствие материального ущерба организациям; отсутствие нарушения общественного порядка и др. Подобные нарушения законности свидетельствуют о неправильной трактовке практически всеми работниками состава преступления, предусмотренного ст.207 УК РФ. Законодатель состав данного преступления определил формальным, и преступление считается оконченным с момента заведомо ложного сообщения об акте терроризма.

Анализ следственной практики показал: по возбуждённым уголовным делам о преступлениях в связи с заведомо ложным сообщением об акте терроризма предварительное следствие надлежащим образом не организовывалось. В следственных подразделениях сложилась негативная практика расследования указанных дел, когда деятельность сводилась лишь к направлению отдельного поручения оперативным службам (для установления ущерба, изъятия аудиозаписи, установления свидетелей и т.п.). Поручения следователей оперативные подразделения исполняли формально, в течении неоправданно длительного времени, без предоставления какой-либо значимой для дела информации. Указания надзирающего прокурора, сформулированные при отмене незаконных решений следствия, зачастую не выполнялись.

В ходе надзора за исполнением закона об оперативно-розыскной деятельности прокуроры выявляли факты несвоевременного, либо фиктивного заведения дел оперативного учёта, неполноты выполнения запланированных оперативно-розыскных мероприятий, отсутствие должных оперативных позиций и ведомственного контроля за тем, чтобы оперативная информация была объективной и находила отражение в ходе расследования преступлений.

Мотивация преступлений заведомо ложного сообщения об акте терроризма

В отдельных случаях для преступлений заведомо ложного сообщения об акте терроризма (ст. 207 УК РФ) характерны: **корыстный мотив** (требование от правоохранительных органов вознаграждения взамен отказа от совершения акта терроризма) и "жажда" **мести** (чаще после конфликтной ситуации с работниками милиции).

В практике достаточно примеров, когда данные преступления совершались исключительно из **хулиганских побуждений**, что приводило к необоснованной (ошибочной) квалификации состава преступления: не по статье 207 УК РФ, а по части 1 статьи 213 УК РФ (Хулиганство). До введения специальной правовой нормы (ст. 207 УК РФ) подобные действия квалифицировались по ст. 206 УК РСФСР, так как в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда "О судебной практике по делам о хулиганстве", "*злостным хулиганством по признаку особой дерзости может быть признано такое преступное нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, которое сопровождалось, например, срывом массового мероприятия, временным прекращением нормальной деятельности предприятия, учреждения, организации или общественного транспорта и т. п.*". По Уголовному кодексу, вступившему в действие с 1997 года, такие действия не могут быть квалифицированы как хулиганство, хотя это и представляется правильным по мотивации, так как в диспозиции ст.213 УК РФ (Хулиганство) законодатель определил, что *не каждое грубое нарушение общественного порядка является хулиганством, а лишь то, которое сопровождается выражением явного неуважения к обществу в сочетании с применением насилия или угрозой его применения, а равно с уничтожением или повреждением чужого имущества.*

Характеристика лиц, совершивших преступления по ст. 207 УК РФ "Заведомо ложное сообщение об акте терроризма"

Выборочное изучение рассмотренных судами данной категории уголовных дел показало: указанные преступления совершались в основном несовершеннолетнего или лицами, как правило, являвшимися учащимися и студентами учебных заведений, с целью срыва занятий, а также лицами малолетнего и молодёжного возраста, в ряде случаев имевшими психические отклонения.

Особенности детерминации преступлений террористического характера на транспорте

Причинный комплекс терроризма на транспорте, так же как и терроризма в целом, многообразен, однако наиболее важные составляющие кроются в социальной и политической нестабильности государства. Терроризм всё чаще становится способом разрешения территориальных, межэт-

нических и религиозных конфликтов, причём сохранению количественной тенденции способствует кризисное состояние экономики, нерешённость многих социальных проблем. Анализ наиболее распространённых форм террористических акций (ст.205 и 277 УК РФ), зарегистрированных в последние годы на территории России и повлёкших наиболее тяжкие последствия, показал, что большинство из них имеет так называемый "чеченский след" и свидетельствует о том, что основными источниками террористической угрозы для России, являются: деятельность чеченских террористов; наличие в ряде территориальных образований Северного Кавказа "подогреваемых" чеченскими сепаратистами межнациональных конфликтов.

Криминологические исследования указывают на то, что побудительные мотивы и определяющие их причины преступлений террористического характера, совершенных на транспорте, непосредственно не были связаны с работой транспорта. Такие объекты избираются для реализации преступного умысла, сформированного в иных условиях места и времени. Поэтому предупредительная работа должна быть ориентирована в основном на устранение условий, способствующих совершению преступлений террористического характера.

В этой связи существенным фактором является непринятие должных мер к использованию транспорта для незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств террора. Например, правоохранительными органами и другими заинтересованными ведомствами только в 1999 году на транспорте было изъято 8135 единиц огнестрельного оружия, 2,5 млн. единиц различных боеприпасов, около 8 тыс. взрывных устройств, 592 тонны взрывчатых веществ.

Актуальной проблемой остаётся улучшение состояния криминологической защиты объектов транспортной сферы от возможных противоправных действий и социального контроля за их функционированием, совершенствование работы служб безопасности на транспорте.

Многие железнодорожные объекты, аэровокзалы, морские порты не обеспечены современными средствами для обнаружения ядерных материалов, металлов и взрывчатых веществ, средствами оптико-электронного наблюдения за охраняемой территорией.

Инженерно-технические средства защиты и контроля повсеместно морально и физически устарели и не соответствуют современным задачам.

Многое ещё необходимо сделать в деле совершенствования нормативной базы транспортной отрасли в которой остаются декларативность, существенные пробелы, противоречия. Действующее законодательство в достаточной мере не обеспечивает безопасность движения и эксплуатации транспорта, многие вопросы, в том числе связанные с защитой жизни людей, находят отражение лишь в подзаконных актах.

По-прежнему несовершенно законодательство в части обеспечения прав государства как собственника, о финансовом контроле. Необходимо изменить правовую конструкцию такой организационно-правовой формы юридических лиц, как "государственные и муниципальные унитарные предприятия", "учреждения" в направлении усиления прав собственника, осуществления контроля за использованием этими юридическими лицами

вверенного им имущества, действиями представителей государства в акционерных обществах, часть акций которых принадлежит государству.

Всё это значительно снижает эффективность принимаемых мер по физической защите социально значимых объектов, сохраняет реальную угрозу совершения в отношении них новых террористических акций.

Представляется, что неполная готовность к противодействию терроризму во многом связана с недооценкой значения этой проблемы. Именно этим объясняется как неадекватность ответных действий, так и их запаздывание, недостатки функциональной направленности организационных структур, попытки использовать одну и ту же схему действий в различных ситуациях.

Направления совершенствования предупредительной деятельности

Выработка и реализация мер по противодействию терроризму, в первую очередь, предполагают:

- неукоснительное выполнение Федеральных законов – "О борьбе с терроризмом" № 130-ФЗ от 25 июля 1998 года, "Об оперативно-розыскной деятельности" № 144-ФЗ от 12 августа 1995 года, Указа Президента Российской Федерации "О концепции национальной безопасности Российской Федерации" № 24 от 10 января 2000 года, Постановления Правительства Российской Федерации "О мерах по противодействию терроризму" № 1040 от 15 сентября 1999 года, Указания Генеральной прокуратуры Российской Федерации "Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов по борьбе с терроризмом" № 100/27 от 07 июня 2000 года, уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации и ряда других нормативных актов, регламентирующих деятельность в этом направлении;

- повышение противотеррористической защищённости объектов транспортной системы, работников и пассажиров транспорта;

- выявление уязвимых для совершения террористических актов мест и упущений недостатков в обеспечении инженерно-техническими средствами охраны и наблюдения;

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

- скоординированность деятельности линейных органов внутренних дел на транспорте по борьбе с терроризмом с другими подразделениями МВД России, особенно с территориальными, в тех случаях, когда анонимный звонок о ложном сообщении об акте терроризма поступает на пульт "02".

Кроме того, назрела необходимость разработки мероприятий по обеспечению социального контроля за поведением и проведением досуга несовершеннолетними и молодёжью, своевременного выявления среди них лиц с психическими отклонениями и применения к ним мер медицинского характера с целью предупреждения совершения ими преступлений и иных правонарушений.

Необходимо тесное взаимодействие субъектов оперативно-розыскной деятельности со транспортными службами безопасности с учетом того, чтобы последние предварительно получали информацию о возможных за-

мыслах и планах действий террористических групп, отдельных террористов.

Значительная роль отводится органам прокуратуры, которые наделены функцией координации борьбы с терроризмом и осуществлением надзора за законностью принимаемых решений по борьбе с терроризмом.

Таким образом, работа по предупреждению терроризма на объектах транспорта требует комплексного подхода, внутриведомственной и межведомственного согласования и координации.

Бабаева Э.У.

Старший научный сотрудник
отдела НИИ проблем укрепления
законности и правопорядка при
Генеральной прокуратуре РФ
кандидат юридических наук, доцент

**ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМУ
РАССЛЕДОВАНИЮ ПО ДЕЛАМ О ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЯХ, СО-
ВЕРШЕННЫХ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОЙ ГРУППОЙ**

1. Последние несколько лет в Российской Федерации отмечен рост преступлений террористического характера. События в Москве, на территории Дагестана, в Чеченской республике и других регионах говорят о возрастающей общественной опасности террористических актов, росте числа жертв терроризма.

Анализ практики свидетельствует о недостаточной эффективности следствия по делам данной категории. Причинами этого являются не только недостаточно результативная деятельность спецслужб и правоохранительных органов, но и хорошо продуманные до мельчайших деталей действия преступников при осуществлении террористических актов.

Противодействие⁵⁷ предварительному расследованию – это умышленное или неумышленное действие (система действий или деятельность) или бездействие участников процесса, а также иных лиц, заинтересованных в исходе уголовного дела, направленное на создание препятствий и помех при исследовании обстоятельств дела с целью воспрепятствования решению задач раскрытия преступления и расследования. По своей структуре противодействие может быть простым (например, отказ давать показания), сложным (например, подготовка инсценировки), и комплексным (например, воздействие на следователя со стороны коррумпированного должностного лица, сокрытия способа совершения преступления и следов преступной деятельности). По делам о террористических актах, совершенных организованными преступными группами, противодействие выявлению преступления, его раскрытию и расследованию выражается прежде всего в основательной подготовке преступного деяния. Это проявляется в тщательном планировании всех действий террористов, связанных с выбором объекта нападения, доставкой и установкой «средств устрашения» или «уничтожения», в строгом распределении ролей участников преступных групп на месте преступления, за его пределами, при необходимости – среди сотрудников правоохранительных органов, представи-

⁵⁷ К сожалению, в последние годы термин «противодействие» (без учета этимологии слова «противодействие» в русском языке употребляется как синоним термина «борьба»). Борьба имеет значение стремиться уничтожить, искоренить, добиваться чего-нибудь, преодолевая препятствия, трудности. Противодействовать означает создавать препятствие, служить препятствием, не допускать чего-нибудь и т.п. На наш взгляд, противодействие является только начальным этапом борьбы с преступлениями и не может заменить всех активных действий по искоренению и ликвидации преступных проявлений, предпринимаемых при борьбе с ними.

телей власти и управления. При таком положении следователю необходимы достаточно четкие программы преодоления противодействия предварительному следствию.

2. Разработка формализованных программ расследования является одной из важных задач криминалистики. Создание типовых программ сокращает время поиска и усвоения рекомендаций по методике расследования, поскольку следователю, особенно с учетом требований нового УПК РФ, приходится работать в новых условиях, в том числе жесткого дефицита времени. Под типовой программой в широком смысле этого слова подразумевается любая система рекомендаций по расследованию. В узком же смысле этим понятием охватываются кратко выраженные алгоритмы действий следователя. По форме изложения программы могут быть словесно-описательными (вербальными), графическими (в виде схем), кодовыми (в виде шифрованных записей), а также комбинированными.

Типовые программы помогают оценить, переработать, использовать получаемую следователем информацию, уяснить задачи расследования. Одной из частных задач расследования является преодоление противодействия предварительному следствию, которое по данным изучения следственной и судебной практики, формализованных опросов следователей за последнее десятилетие приобрело угрожающие масштабы (см. монографию Основы борьбы с организованной преступностью (1996), работы Лившица Л.В.(1998), Бабаевой Э.У.(2001)).

В результате исследований, проведенных автором на базе сектора проблем методики расследования преступлений НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, разработаны программы предупреждения и преодоления противодействия предварительному расследованию при производстве отдельных следственных действий, а также программы Преодоления противодействия предварительному расследованию преступлений отдельных видов. Ниже предлагается краткая программа преодоления противодействия предварительному расследованию, оказываемого организованными преступными группами (ОПГ) террористической направленности, которая включает следующий комплекс действий:

- 1) проведение мер по сохранению следственной тайны (засекречивание информации)
 - а) при проверке сообщений о преступлении, совершенном участником ОПГ;
 - б) о ходе расследования; планах проведения следственных действий; о содержании допросов и иных следственных действий;
 - в) о проверке участников ОПГ по соответствующим банкам данных информационно-поисковых систем подразделений МВД России;
 - г) при изучении финансовых операций, в результате которых осуществляется финансирование деятельности ОПГ;
 - д) при изучении и исследовании документов, предоставляемых преступной организацией своим членам и обеспечивающих им возможность проживания под чужим именем и пользоваться различными правами;
 - е) при изучении фактов использования лицами, подозреваемыми в совершении преступления, электронной почты, телефонной связи;

ж) при информировании о результатах следствия представителей СМИ;

2) проведение оперативно-розыскных мероприятий, направленных на оперативную разработку организованных преступных групп, в том числе и с целью выявления предполагаемого противодействия следствию (для своевременного его устранения);

3) нейтрализация актов противодействия, направленных на:

а) оказание давления на следователя, потерпевшего и свидетелей обвинения со стороны защитника, отстаивающего интересы ОПГ;

б) оказание давления на следователя, со стороны коррумпированных должностных лиц органов власти, управления и правоохранительных органов;

4) предупреждение и нейтрализация актов противодействия следствию путем использования норм, регулирующих процессуальную и оперативно-розыскную деятельность по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, точное исполнение которых пресекает попытки оказания отдельных видов противодействия;

5) нейтрализация противодействия предварительному расследованию со стороны СМИ, которые могут неумышленно или умышленно формировать негативное общественное мнение в отношении следователя и расследования в целом;

6) пресечение противодействия предварительному расследованию со стороны членов ОПГ и их близких в форме оказания давления (вплоть до устранения) на потерпевшего, свидетеля;

7) пресечение противодействия расследованию со стороны членов ОПГ и их близких в форме устранения любыми путями следователя;

8) пресечение противодействия расследованию путем подготовки ложного алиби и лжесвидетелей членами ОПГ и их близкими;

9) пресечение противодействия, выражающемся в воздействии (или попытках устранения) на подозреваемого, сотрудничающего со следствием, со стороны членов ОПГ и их близких.

В развернутой программе каждый ее пункт должен быть по возможности полностью раскрыт. В тезисах мы попытаемся хотя бы кратко изложить важный комплекс мер, направленных на обеспечение сохранения следственной тайны.

В рекомендациях, разработанных в Генеральной прокуратуре РФ⁵⁸, наряду с элементарными требованиями хранения уголовных дел и надзорных производств, по делам, расследуемым следственными группами, предлагается в каждом конкретном случае устанавливать режим хранения, анализа, передачи информации; определять круг лиц, имеющих доступ к конкретной информации, и обеспечивать необходимый уровень ее защиты от утечки; соблюдать порядок учета, хранения и уничтожения ксерокопий документов; определять перечень следственных и иных

⁵⁸ См.: указание Генерального прокурора «О дополнительных мерах по обеспечению сохранности служебной информации при расследовании уголовных дел» № 43/39 от 23 июня 1998 г.

документов, содержащих информацию ограниченного распространения; устанавливать порядок обращения с документами, исключающий доступ к ним посторонних лиц; принять меры к оборудованию компьютерной техники специальной защитой от несанкционированного доступа и некоторые другие.

Помимо перечисленных, к мерам обеспечения тайны предварительного расследования нужно отнести такие действия следователя, как

а) предупреждение в соответствии со ст.161 УПК РФ любых участников следственного действия и других лиц, присутствующих при производстве следственного действия, о недопустимости разглашения данных следствия без разрешения следователя или прокурора в том объеме, в каком они признают это возможным, а также отбирание у них подписки с предупреждением об ответственности по ст.310 УК РФ за разглашение данных предварительного расследования, если оно совершено без согласия прокурора, следователя или лица, производящего дознание;

б) скрытная подготовка таких следственных действий, в ходе которых могут быть установлены новые обстоятельства совершения преступления, получены доказательства по делу, чтобы не допустить негативного влияния заинтересованных лиц на участников действия (обыски, выемки, проверка показаний на месте происшествия и другие).

в) правильный подбор участников следственного действия с целью исключения участия лиц, которые могут разгласить полученные в ходе этого действия данные;

г) сообщение участникам любого следственного действия перед началом и в ходе его проведения только той информации, которая необходима для его проведения. Тщательная подготовка задаваемых подсудственному и иным участникам уголовного процесса вопросов с тем, чтобы не выдать в них информацию, содержащую следственную тайну;

д) составление любых процессуальных документов таким образом, чтобы не допустить утечку информации о ходе расследования, имеющихся доказательствах, необходимости производства конкретных следственных действий. Например, по таким документам, как ходатайства о продлении срока следствия и содержания под стражей в соответствии с указанием Генерального прокурора «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при продлении сроков предварительного следствия, дознания и содержания обвиняемых под стражей» № 38/36 от 18 июня 1998 г., анализ доказательств, который должен присутствовать в мотивировочной части постановления о возбуждении ходатайства о продлении процессуальных сроков, следует излагать в отдельных справках, с которыми знакомят только суд и надзирающего прокурора (п.5.3. указания);

е) засекречивание данных (имеются ввиду адреса, телефоны, фамилии) о свидетелях обвинения во всех процессуальных и непроцессуальных документах, в которых они должны фигурировать под вымышленными фамилиями или номерами;

ж) периодическое обследование (специалистами) кабинетов, где работают члены следственной группы, а также иных помещений, где проводятся рабочие совещания группы, на предмет обнаружения подслушивающей и записывающей аппаратуры.

Воронцов А.М.

Главный научный сотрудник, заведующий Лабораторией гибридных методов экологического контроля Санкт-Петербургского Научно-исследовательского центра экологической безопасности Российской Академии наук, заместитель председателя Северо-Западного отделения Научного совета по аналитической химии Российской Академии Наук, доктор технических наук, профессор

Владимиров В.Ю.

Начальник отдела по координации работы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, заслуженный юрист России, доктор юридических наук, профессор

О ПУТЯХ ЗАЩИТЫ ПассажиРОВ метрополитена от газо-ВЫХ атак террористов

1. Особенности метрополитена, как объекта атаки

Проблема защиты пассажиров метрополитенов от газовой атаки террористов осложнена тем, что исключается возможность применения индивидуальных средств защиты, а пассажиры заранее не могут быть проинструктированы: действие такого «инструктажа» может стать эффективнее самого возможного террористического акта.

Кардинальная перестройка систем воздухообмена действующих метрополитенов, несмотря на их очевидную уязвимость, невозможна по экономическим соображениям.

В нашей стране в метрополитенах применяется продольная система вентиляции, которая характеризуется отсутствием специальных разводящих воздухопроводов в туннелях, которые сами служат воздухопроводами. Отсюда проистекает важная особенность воздухообмена в метрополитенах — так называемый «поршневой эффект», вызывающий за счет движения составов вторичное движение воздуха и способный полностью опрокинуть вентиляционный воздухопоток.

Мощные вентиляционные агрегаты системы приточно-вытяжной вентиляции рассредоточены по сети метрополитенов (в крупных городах число агрегатов до нескольких сотен). В холодные месяцы года наружный воздух подается на перегонах и вытягивается на станциях. В летнее время наружный воздух подается на станции и выбрасывается на перегонах.

Все сооружения линий метрополитенов (подземные станции, пересадочные переходы, перегонные туннели, соединительные ветки, эскалаторные туннели, вестибюли и т.п.), которые связаны с движением поездов и пассажиропотоков, имеют управляемую принудительную приточно-вытяжную вентиляцию. Вагоны метрополитенов снабжены воздухозаборными черпаками на крыше и механическими вентиляторами, что обеспечивает 40...50 кратный воздухообмен.

Применение токсичных веществ в виде газа (пара) и аэрозоля в метрополитенах более эффективно, чем применение капельно-жидких веществ. Наиболее вероятные точки ввода токсичных веществ в холодное

время – воздухозаборы перегонных туннелей, в теплое время – воздухозаборы, работающие на подземные станции и эскалаторные туннели. Вестибюли и подземные станции могут стать объектом атаки в любое время года, но это сопряжено с большей опасностью для исполнителей терактов.

2. Защита от атаки. Общие принципы

Защита пассажиров метрополитена должна предусматривать контроль в реальном времени аномалий состава воздуха на его входе в метрополитен и выработка сигнала тревоги, по которому сотрудники метрополитена разыгрывают один из возможных вариантов защиты пассажиров, нацеленный на эвакуацию людей и/или эвакуацию загрязненного токсинами воздуха. Для этого потребуются организовывать экспресс-анализ проб, отобранных в момент сигнала тревоги, идентификация токсикантов с целью выбора методов реабилитации пострадавших и методов дегазации объектов метрополитена.

Можно предусмотреть и использование вагонов метрополитена как коллективных подвижных убежищ, дооборудовав их стоящими на вооружении армейскими фильтровентиляционными установками коллективной защиты. Подпор очищенного воздуха в объеме вагона сделает возможным не вводить сложную систему перекрытия воздушных черпаков. Поезд с пассажирами можно будет безопасно эвакуироваться даже через пораженный участок.

Требуется осуществлять такое управление потоками воздуха, чтобы сбрасывать содержащие токсины воздух с максимально возможным разбавлением из системы метрополитена во внешнюю среду. Существующая система воздухоподачи имеет большое количество реверсируемых агрегатов, но для управления потоками воздуха необходимо, кроме того, чтобы все перегонные туннели, пересадочные переходы, соединительные ветки были снабжены мгновенно срабатывающими заглушками. В качестве заглушек предлагается использовать надувные мешки — аналоги надувных подушек безопасности автомобилей. Контейнер с подушкой, баллоном газа и радиоуправляемым клапаном можно крепить в любой точке туннеля. При подаче сигнала подушка раздувается и надежно перекрывает движение воздуха в туннеле. В случае несанкционированного срабатывания аварии не будет, поезд пройдет через подушку без повреждений для себя, но не для подушки, которую легко заменить.

Отметим то, что независимо от применения других методов защиты, необходимо в периоды максимальной вероятности атаки исключить доступ к воздухозаборам, установив защитную зону и ее круглосуточную вооруженную охрану.

3. Особенности химико-аналитического обеспечения системы защиты

Практически все химико-аналитические методы (и приборы, основанные на этих методах) требуют некоторого времени на проведение аналитической процедуры. Это относится и к автоматическим газосигнализаторам, состоящим на вооружении химической разведки. В случае необходимости спасения людей, не имеющих индивидуальных средств защиты, выработка сигнала тревоги должна быть мгновенной, а автоматические датчики должны круглосуточно в реальном времени контролировать все репрезентативные точки. Датчики должны быть дешевы, не нуждаться в заправке реаген-

тами, не нуждаться в обслуживании длительный период времени. В ходе химико-аналитических процедур не должны вырабатываться какие-либо отходы.

Единственной установленной разработкой, которая может удовлетворить этим требованиям, являются озонохемилюминесцентные датчики химических аномалий состава воздуха и воды, создаваемые в НИЦЭБ РАН.

Датчики представляют собой функциональные и стоимостные аналоги датчиков охранной и пожарной сигнализации и по предложению В.Ю. Владимирова (1997 г.) могут быть включены в существующие линии охранной сигнализации, в частности, в линии охраны периметров.

В основу действия новых датчиков положен эффект люминесценции, которая возникает при окислении органических молекул в непрерывно контролируемом потоке воздуха (или воды) при смешении этого потока с потоком озоновоздушной смеси. Прибор не надо заправлять реагентами, поскольку единственный аналитический реагент – озон – получается из окружающего воздуха в самих приборах.

Озон как аналитический реагент имеет много достоинств:

- озон сильнейший окислитель, способный быстро реагировать с органическими веществами многих классов;
- озон можно автоматически получить из воздуха в любой точке пространства, где находится анализатор;
- взаимодействие озона с органическими соединениями сопровождается озонохемилюминесценцией, которую легко регистрировать;
- практически полное отсутствие токсичных отходов после проведения реакции и легкость улавливания остатков избыточного озона.

Серийное освоение датчиков не вызовет сложностей – это простые и дешевые приборы, являющиеся функциональными и стоимостными аналогами широко распространенных датчиков охранной и пожарной сигнализации.

Перспективность и возможность широкого применения датчиков, основанных на методах НИЦЭБ РАН, которые:

- позволяют построить «безреагентные» анализаторы, то есть, не требующие заправки какими-либо реактивами, реагентами, растворами и т.п., а это значит, что анализаторы могут быть простыми и очень дешевыми в эксплуатации;
- позволяют создать автоматические необслуживаемые (или редко обслуживаемые) датчики и анализаторы;
- способны обеспечить высокую чувствительность анализа (низкий предел обнаружения), поскольку при регистрации озонохемилюминесценции, в случае необходимости, легко регистрировать как общий световой поток, так и сосчитать отдельные кванты света.

4. Датчики суммы окисляемой органики в воздухе

Вероятная область применения

Для автоматического контроля чистоты воздуха производственных и жилых помещений, мониторинг чистоты воздуха городов и промышленных зон, контроль аномального изменения содержания летучих органических

соединений и органического аэрозоля в воздухе используется датчики суммы окисляемой органики в воздухе.

Принцип действия датчика

Метод основан на измерении интенсивности озонохемилюминесценции, возникающей при смешении потока озоновооздушной смеси с потоком контролируемого воздуха. При окислении органических молекул озоном возникает свечение, преобразуемое в электрический сигнал. Величина сигнала пропорциональна суммарному содержанию органики в воздухе, то есть, датчик не настроен на какое-то конкретное токсичное вещество (мы не можем знать это вещество заранее), а дает сигнал тревоги при резком аномальном изменении химического состава воздуха, что характерно именно для аварийного или нелегального выброса (атаки). Возможно достижение очень высокой чувствительности за счет концентрирования, основанного на непрерывной сорбции органических соединений из потока воздуха на сорбенте, заключенном в прозрачном патроне (проточной оптической ячейке). При этом датчик работает не непрерывно, а дает один отсчет в 3...5 минут, но в таком режиме он сразу отбирает пробу для идентификации. Периодически (один раз в несколько минут) через сорбент пропускают озоновооздушную смесь, регистрируют кривую изменения озонохемилюминесценции и по площади под этой кривой судят о количестве органических соединений, содержавшихся в объеме воздуха, пропущенного через сорбент за это время. Предложены озоноустойчивые сорбенты, которые регенерируются в процессе анализа, поэтому возможна полная автоматизация метода.

Следует отметить, что возможно создание автоматических необслуживаемых датчиков содержания органических соединений (например, бензола, толуола, ксилола и существенно более токсичных веществ) в воздухе для подачи сигнала тревоги в случае аномального превышения безопасного уровня. Возможность такого анализа экспериментально опробована в лаборатории. Создан лабораторный образец анализатора для работы по исследованию метода. Предложены и опробованы озоноустойчивые сорбенты.

5. Первоочередные шаги на ближайшие 1,5-2 года

5.1. До юбилея города физически невозможно оснастить датчиками, затворами, фильтрами и мобильными хроматометрами метрополитен, поэтому главное направление — охрана воздуха заборов и внутреннее открытое и скрытое наблюдение.

5.2. Поскольку проблему никто не отменит, организовать рабочую группу из специалистов РАН, специалистов-транспортников (метрополитен, системы безопасности автотранспорта), специалистов по вентиляционному обеспечению метрополитена, специалистов по обеспечению безопасности (МВД, МЧС).

5.3. Экспериментально и с помощью математического моделирования исследовать процессы миграции примесей в воздухе при вводе в различные точки метрополитена, разработать сценарии защиты.

5.4. Разработать спецтехнику защиты пассажиров (фильтровентиляционные системы вагонов, «мешки-заглушки» туннелей, системы связи и управления их работой и т.п.).

5.5. Разработать, испытать и сертифицировать двухступенчатую систему химического оповещения и идентификации (датчики сигнала тревоги — хроматомасс-спектрометр).

5.6. Собрать все это в единую систему и провести опытную эксплуатацию на представительном участке метрополитена.

Лебедева Л.В.

Научный сотрудник отдела проблем
прокурорского надзора за соблюдением
законности в налоговой сфере и деятельности
таможенных органов НИИ Генеральной прокуратуры РФ

**«ФИНАНСОВАЯ РАЗВЕДКА» И ЕЕ РОЛЬ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ
ЛЕГАЛИЗАЦИИ ДОХОДОВ, ДОБЫТЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ**

Терроризм представляет серьезную угрозу национальной безопасности России. Действия, сопряженные с реальной опасностью гибели людей, наступления иных общественно-опасных последствий, нацеленные на принуждение органов власти к принятию решений, выгодных террористам, определяет неизбежность борьбы не только с этим явлением как таковым, но и с его финансированием на всей территории России и на всех уровнях власти. В связи с этим, 1 февраля 2002 года в Российской Федерации была создана новая организация – Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ). В обиходе его тут же стали называть «финансовой разведкой»

Деятельность этой службы регламентируется вступившим в силу 1 февраля 2002 г. Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». Банки и иные финансовые организации отныне обязаны сообщать в КФМ обо всех случаях подозрительных сделок. Критерии подозрительности операций определены указанным законом.

Создание «финансовой разведки» было, одной из самых критикуемых идей – говорилось, чуть ли не о полной потере гражданами России прав и свобод, в том числе гарантии тайны банковских вкладов. Вместе с тем подобные, а зачастую и куда более жесткие меры действуют в других странах вот уже ни один год. Заметим, что признаки незаконных финансовых операций, которые прописаны в российском законе о борьбе с отмыванием денег, те же, что и во всем мире. Это, прежде всего:

- крупные (свыше 20 тысяч долларов) суммы наличности, которые «вдруг» стали проходить через счет физического (юридического) лица;
- постоянная работа с «номерными» счетами в зарубежных банках и через различные оффшорные зоны (Вануату, Науру, Каймановы острова и др.);
- переводы больших сумм на различные счета без законного основания.

Также КФМ взяло под свой контроль крупные сделки, при совершении наиболее рискованных биржевых операциях, в том числе на фьючерсном рынке и на рынке ценных бумаг. С ценными бумагами, которые не имеют твердых котировок. Как известно, именно эти операции используются во всем мире для легализации средств, полученных преступным путем. Безусловно, что такие финансовые каналы используют для своих целей международные террористы.

Участвуя в рамках своих полномочий в борьбе с финансированием терроризма КФМ России, в частности, «отрабатывает» список организаций

и физических лиц, которые могут быть или были причастны к террористической деятельности. Однако эта работа связана с определенными трудностями, поскольку нельзя исключать использование «чистых денег» в целях финансовой подпитки террористических группировок по каналам благотворительных фондов и организаций или в форме различных пожертвований; в преступных схемах также зачастую участвуют «некриминальные» банки и компании, в которых работают отдельные лица, оказывающие содействие преступникам.

Для этого проводится систематический сбор и анализ информации по всем «крупным» финансовым операциям, выявление подозрительных сделок и передача материалов по ним в правоохранительные органы⁵⁹. Мониторинг охватывает финансовые учреждения всех категорий – банки, страховые и лизинговые компании, ломбарды пр. Ежедневно Комитет получает до 1,5 тысяч сообщений, которые собираются, систематизируются в базе данных. Создаваемая база данных содержит информацию, получаемую как из российских, так и из иностранных источников. В ближайшее время планируется создать специальный перечень организаций и лиц, которые, по имеющимся сведениям, имеют связи с террористическими или экстремистскими организациями.

Создаваемая база данных является важным элементом сотрудничества Комитета с зарубежными службами финансовой разведки⁶⁰. Комитет совместно с МИД России определил список из 26 стран, с которыми намерено более тесное сотрудничество по обмену информацией по отмыванию «грязных» денег. С некоторыми из этих стран планируется заключить соглашения о сотрудничестве, подобные уже подписаны с Италией, Бельгией, Чехией и Панамой.

Так, соглашение между Комитетом РФ по финансовому мониторингу и Валютным бюро Италии от 10 декабря 2002 г. в г. Риме предусматривает широкий спектр взаимодействия и информационного обмена между двумя странами по предотвращению отмывания незаконных доходов. Оно предусматривает осуществление сторонами информационного обмена на стадиях сбора, обработки и анализа информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, в отношении которых имеются подозрения на связь с легализацией преступных доходов. Также стороны могут обмениваться информацией о деятельности физических и юридических лиц, участвующих в совершении этих операций.

Информация, полученная в соответствии с соглашением, является конфиденциальной. При этом стороны не обязаны предоставлять информацию в случае, если по фактам, указанным в запросе, уже ведется судебное разбирательство в государстве запрашиваемой стороны.

⁵⁹ КФМ России законодательством не уполномочен налагать какие-либо санкции на нарушителей, но с 1 января 2003 г. располагает правом приостанавливать подозрительные операции на срок до семи дней. Введение этой меры связано с тем, что раньше деньги, находившиеся на счетах организации, подозреваемой в связях с террористическими организациями, просто уходили и могли использоваться для совершения террористических актов.

⁶⁰ КФМ России летом 2002 года был включен в состав международной группы «Эгмонт», объединяющей более 50 финансовых разведок мира, в рамках которой финансовые разведки различных стран осуществляют обмен информацией.

В деле противодействия финансированию терроризма работа проводится в тесном контакте с правоохранительными органами – ФСБ и МВД России, другими ведомствами, на основе заключенных соглашений. Имеется всего 11 соглашений, дающие ведомствам эффективно работать в тесном сотрудничестве по борьбе с отмыванием «грязных» денег и финансированием терроризма. Кроме того, издаются совместные приказы, инструкции о взаимодействии. Помимо этого разработан Межведомственный план, который предусматривает участие всех министерств, в том числе силовых, в борьбе с легализацией доходов, добытых преступным путем.

Дудышкин Б.Н.

Доцент кафедры государственного,
административного права и
правоохранительной деятельности
Юридического института Московской
государственной академии водного
транспорта

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СЛУЖЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ТРАНСПОРТНЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ

Служебное расследование транспортных происшествий в обязательном порядке проводится должностными лицами транспортных министерств и ведомств в тесном взаимодействии с правоохранительными органами. Такая практика установлена во многих странах мира.

Приведем три случая транспортных происшествий, между которыми есть определенная связь, и эту связь мы раскроем в данном выступлении.

Первое событие, которое произошло совсем недавно: 1 февраля 2003 г. над территорией США потерпел катастрофу американский космический корабль «Шатл». В расследовании по установлению причин катастрофы приняли участие специальная комиссия НАСА и соответствующие органы госбезопасности США.

Второе событие – это катастрофа 4 октября 2001 г. у берегов Крымского полуострова российского самолета ТУ-154, следовавшего из Израиля в Россию. Катастрофу расследовали Правительственная комиссия, в состав которой входили специалисты Межгосударственного авиационного комитета (МАК), а также органы прокуратуры и ФСБ.

От третьего события нас отделяют многие годы. Днем, 17 октября 1888 года между станцией Тарасовка и Борки Харьковской железной дороги произошло крушение царского поезда, повлекшее многие жертвы. Расследование проводилось следователями Харьковской судебной палаты и специально созданной Министерством путей сообщения комиссией. В расследовании принимали участие высокопоставленные должностные лица департамента полиции и жандармского управления. Руководство расследованием и прокурорский надзор был поручен Сенатом прокурору А.Ф.Кони, который описал ход расследования и проанализировал причины происшествия в своих воспоминаниях «Крушение царского поезда в 1888 г.».

Что объединяет эти такие трагедии с правовой точки зрения

Во-первых, расследование проводилось параллельно двумя субъектами: комиссиями специалистов по установлению причин происшествия и органами предварительного следствия.

Во-вторых, в ходе расследования описанных событий одной из первых была выдвинута и проверялась версия о террористическом акте.

В-третьих, в результате проведенных специалистами комиссий по установлению причин транспортных происшествий версии о террористическом акте не нашли подтверждения. Между тем, по прошествии лет, воз-

можно, выяснится, что причина именно в террористическом акте. В этой связи мы считаем необходимым рассмотреть ряд вопросов, связанных с организацией расследования таких транспортных происшествий. Оптимальная организация расследования – необходимое условие его успеха, может позволить своевременно выявить «террористический след», если он действительно имел место. В этой связи для нас важно ознакомление с зарубежным опытом организации расследования. Следует отметить, что в ряде стран созданы специальные органы расследования по установлению причин транспортных происшествий и приняты законы о процедуре такого расследования.

Так, в Соединенных Штатах Америки законом № 89-610 в 1966 году был создан Национальный комитет по обеспечению безопасности в транспорте, в который входят 5 подкомитетов по расследованию транспортных происшествий с тяжкими последствиями на:

- авиационном,
- железнодорожном,
- водном,
- трубопроводном и
- автомобильном (на скоростных дорогах) транспорте.

В Финляндии создана так называемая Комиссия по планированию расследования катастроф и принят Закон (373/89) о расследовании катастроф. Можно привести и другие примеры.

Нормативные документы о расследовании по установлению причин транспортных происшествий на железной дороге в России начали издаваться Министерством путей сообщения в конце XIX века. Информация о транспортных происшествиях представлялась в виде донесений, в которых излагались обстоятельства происшествия, его причины и последствия. 24 декабря 1892 г. Управляющий Министерством путей сообщения утвердил **Инструкцию о составлении и представлении донесений о происшествиях, дополнявшуюся рядом циркуляров, издаваемых в 1893-1895 гг.** В соответствии с Инструкцией начальник каждой дороги должен был утвердить Положение о составлении и представлении донесений о происшествиях – с учетом особенностей дороги, которую он возглавлял (у нескольких дорог был один руководитель). Приказом начальника Московско-Курской, Нижегородской и Муромской железных дорог от 25 января 1896 г. № 21 было утверждено Положение о составлении и представлении донесений о происшествиях.

В этом документе расследование транспортных происшествий с незначительными последствиями именуется **первоначальным дознанием**. По окончании расследования незначительного происшествия составлялся акт первоначального дознания формы **Л** (первая буква железнодорожного понятия «линия»). О более серьезных происшествиях и несчастных случаях с людьми (перечень этих происшествий указан в Положении) проводилось подробное расследование особыми комиссиями, состоящими из представителей служб: Движения служба обеспечивала продвижение составов), Пути и Тяги (локомотивная служба).

Приказом Управляющего Московско-Ярославско-Архангельской железной дорогой от 11 декабря 1901 г. № 240 было утверждено Положение о

донесениях в Министерство путей сообщения и в Управление дороги по происшествиям и несчастным случаям с людьми на дороге и о порядке составления и представления актов **служебного расследования** о происшествиях.

Как видим, в нормативные акты вводится новый термин «служебное расследование», который означает, что расследование проводится соответствующими службами железной дороги.

В послереволюционный период первым нормативным актом, регламентирующим служебное расследование транспортных происшествий на железной дороге стало Положение о порядке донесений о происшествиях, о производстве расследований по ним, утвержденное 31 декабря 1918 года.

В дальнейшем создано обширное законодательство, регламентирующее служебное расследование транспортных происшествий.

Как известно, в единую транспортную систему России входят: воздушный, железнодорожный, водный (морской и речной), автомеханический (автомобили, трамваи, троллейбусы, трактора и др.), а также магистральный трубопроводный транспорт. Однако единого нормативного правового акта, регламентирующего деятельность всей транспортной сферы, определяющего виды транспорта и т.д. – нет. В 80-е годы прошлого столетия ученые-правоведы пытались подготовить соответствующий закон. Но эта инициатива не была реализована. Такие законодательные акты приняты в Республике Казахстан (Закон от 21 сентября 1994 г. № 156-Х111 «О транспорте в Республике Казахстан») и Украине (Закон Украины от 10 ноября 1994 г. № 232/94-ВС).

В 1996 г. Минтранс России подготавливался проект Федерального закона «О транспорте»; он не был направлен в Госдуму, а Министерство пошло по пути подготовки законопроектов по отдельным видам транспорта.

К рассматриваемому законодательству относится и Закон от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности». Он закрепил понятия: безопасность, угроза безопасности, обеспечение безопасности. В статье 8 Закона названы основные элементы системы безопасности. Её образуют органы законодательной, **исполнительной** и судебной власти и другие субъекты **обеспечения безопасности**. Наряду с другими Закон называет такие основные **функции системы безопасности**, как **выявление и прогнозирование** угроз и осуществление комплекса **мер по их предупреждению**. Органы исполнительной власти обеспечивают исполнение закона и иных нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в области безопасности. Министерства и ведомства Российской Федерации в пределах своей компетенции разрабатывают инструкции (положения) по обеспечению безопасности.

Закон называет силы обеспечения безопасности, которые включают в себя: Вооруженные Силы, ФСБ России, МВД России, МЧС России; органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, **на транспорте** и другие государственные органы обеспечения безопасности, действующие на основании законодательства.

Обеспечение безопасности эксплуатации транспорта можно определить как систему, которая включает конструирование (проект-

тирование), производство (строительство), эксплуатацию и ремонт транспортных средств, путей сообщения, транспортного оборудования, подготовку и обучение обслуживающего транспорт персонала, медицинский и метеоконтроль, контроль функционирования путей сообщения, транспорта и его движения, организационно-правовые меры, расследование по установлению причин транспортного происшествия (служебное расследование), *определяющую состояние защищенности жизни и здоровья людей, транспортных средств, транспортного оборудования, окружающей среды и имущества собственников от угроз* (интерпретация статей 3 и 4 Закона «О безопасности» применительно к транспорту).

Угрозу безопасности эксплуатации транспорта представляют транспортные происшествия.

Термин «Транспортное происшествие» – родовое понятие и на разных видах транспорта имеет свое обозначение.

Так, на железной дороге он обозначается как «нарушение безопасности движения в поездной и маневровой работе», на воздушном транспорте – «авиационное событие», на морском транспорте – «аварийный случай», на внутреннем водном транспорте – «транспортное происшествие», на магистральном трубопроводном транспорте – «авария или инцидент», на автомобильном транспорте – «дорожно-транспортное происшествие».

Можно дать следующее определение понятия транспортного происшествия, которое отражает признаки, характерные для всех видов транспорта.

Транспортное происшествие – событие, связанное с эксплуатацией транспортного средства и повлекшее гибель человека, вред его здоровью, повреждение транспортного средства, путей сообщения или транспортного оборудования, причинение вреда окружающей среде, либо создавшее угрозу безопасности эксплуатации транспорта.

Расследование транспортных происшествий является одним из важнейших элементов системы обеспечения безопасности эксплуатации транспорта, в ходе которого устанавливаются обстоятельства и причины происшествия, а также условия, способствовавшие ему, его последствия, размер ущерба, ответственные за него лица; разрабатываются мероприятия по недопущению подобных событий впредь.

Итоговым документом служебного расследования транспортного происшествия является акт о расследовании. В нем обосновываются причины транспортного происшествия, называются ответственные лица, указываются конкретные пункты технических и нормативно-правовых актов, нарушение которых привело к событию, а также ущерб в денежном выражении.

Материалы расследования – это главное доказательство для привлечения виновных в происшествии к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности.

Копии отдельных документов могут быть приобщены как доказательства к искам о возмещении материального и морального ущерба. Материалы служебного расследования (в подлиннике) в обязательном порядке приобщаются к уголовным делам, возбужденным по транспортным проис-

шествиям, в зависимости от подследственности (ст.150 УПК РФ) – дознавателями (по статьям 266 части первой, 268 части первой УК РФ), следователями органов внутренних дел (по статьям 266 части второй и третьей, 267, 268 части второй и третьей УК РФ), следователями прокуратуры (по статьям 263 и 269 УК РФ).

Последствия транспортных происшествий и процедура их расследования непосредственно затрагивают конституционные права граждан (статьи 20, 35, 37, 41, 42 Конституции Российской Федерации). А именно: право на жизнь и здоровье (при авариях, катастрофах, крушениях гибнут люди и причиняется вред их здоровью), право на собственность (потеря багажа, груза, причинение ущерба собственникам), трудовые права (дисциплинарная ответственность нарушителей правил движения и эксплуатации транспорта), право на благоприятную окружающую среду (при транспортных происшествиях происходит загрязнение окружающей среды).

Правовое регламентирование служебного расследования осуществляется нормативными актами разных правовых уровней. Можно выделить пять групп правовых актов, регламентирующих служебное расследование:

а) законы, определяющие органы расследования и права субъектов расследования;

б) акты Правительства Российской Федерации об утверждении правил расследования транспортных происшествий и положений о федеральных органах исполнительной власти, устанавливающих правовой статус этих органов в области транспорта, их задачи и функции по обеспечению безопасности на транспорте;

в) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в области транспорта (положения и инструкции по служебному расследованию транспортных происшествий);

г) акты, инструкции, местные правила организаций и предприятий, эксплуатирующих транспорт, о порядке расследования и учета малозначительных транспортных происшествий;

д) нормативные правовые акты (правила), регламентирующие обеспечение безопасности движения и эксплуатации транспорта (их ещё называют техническими).

1. В первую группу актов входят:

Воздушный кодекс Российской Федерации,

Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации,

Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации,

Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»,

Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений»,

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

Это основные законодательные акты. В некоторых из них определены цели и задачи служебного расследования, органы и субъекты расследования, их права, затронуты и другие вопросы. Анализ перечисленных актов показал, что все они нуждаются в поправках, а в некоторых в момент

принятия уже были допущены ошибки. В этих законах, за исключением некоторых, не уделено должного внимания обеспечению безопасности эксплуатации транспорта и служебному расследованию.

Так, например, в Федеральном законе о железнодорожном транспорте, принятом только что, вопросы обеспечения безопасности и служебного расследования почти не затронуты, и в этой части закон уступает своему предшественнику 1995 года. В законе неправильно дано понятие «транспортного происшествия» (абзац 15 пункта 1 статьи 2 Закона): «транспортное происшествие – событие, возникшее при движении железнодорожного подвижного состава и с его участием и повлекшее за собой причинение вреда жизни или здоровью граждан, вреда окружающей среде, имуществу физических или юридических лиц». В понятии не сказано, что событие, создавшее угрозу эксплуатации транспорта, также является транспортным происшествием. Это упущение в законе создает сложности в учете так называемых на железнодорожном транспорте «браков в работе» (например, проезд на красный сигнал, что является нарушением правил безопасности движения, а, следовательно, транспортным происшествием).

Вызывает сожаление применение несвойственное технологии законодательской практики наименование статей **пунктами**.

Законом предписано федеральному органу исполнительной власти в области железнодорожного транспорта (МПС России) «для осуществления государственного контроля (надзора) на железнодорожном транспорте создать специальную службу государственных ревизоров». Согласно Закону МПС России «осуществляет установление классификации, порядка **служебного расследования** (выделено автором) и учета транспортных происшествий...» (абзац второй пункта 1 статьи 20 Закона). В то же время не указан орган служебного расследования.

В Законе не дано четкого разграничения между железнодорожным транспортом общего пользования (бывшего федерального железнодорожного транспорта) и необщего пользования (бывшее название «промышленный железнодорожный транспорт», находящийся в ведении Минтранса России); не отражен вопрос о взаимодействии МПС России и Минтранса России по эксплуатации железнодорожного транспорта. В тексте Закона отсутствуют понятия таких терминов, как «технические средства», «промышленная безопасность», не перечислены права субъектов служебного расследования, как это сделано в Воздушном кодексе и Федеральном законе о промышленной безопасности.

Воздушный кодекс – единственный **законодательный акт**, которым 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 нём;
- 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 из соответствующих организаций, а также от юридических лиц 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.

Права, аналогичные тем, которые указаны в Воздушном кодексе, субъектам служебного расследования происшествий на морском и внутреннем водном транспорте предоставлены нормативными правовыми актами, утвержденными соответствующими министрами, что нельзя считать достаточно легитимным. Кодекс торгового мореплавания определил, что расследование аварийных случаев с морскими судами возлагается на капитанов морского торгового и морского рыбного портов (ст.76). Однако в Кодексе не решен вопрос, являются ли субъектами расследования капитаны морских специализированных портов и портов, предназначенных для обслуживания спортивных и прогулочных судов, а также речных устьевых портов.

II. Во **вторую группу актов** входят три постановления Правительства Российской Федерации об утверждении правил расследования авиационных происшествий:

1) Правила расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации (утверждены постановлением от 18 июня 1998 года № 609);

2) Правила расследования авиационных происшествий и авиационных инцидентов с государственными воздушными судами в Российской Федерации (утверждены постановлением от 2 декабря 1999 года № 1329);

3) Правила расследования авиационных происшествий и инцидентов с экспериментальными воздушными судами в Российской Федерации (утверждены постановлением от 4 апреля 2000 года № 303);

постановление Совета Глав Правительств государств – членов экономического сообщества от 6 декабря 1991 г. № 5 «Об образовании Межгосударственного авиационного комитета» (МАК);

постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994г. №367 «О совершенствовании системы сертификации и порядке расследования авиационных происшествий в гражданской авиации Российской Федерации», которым МАКу передавались полномочия расследования авиационных происшествий с воздушными судами Российской Федерации и иностранных государств на территории Российской Федерации;

постановление Правительства Российской Федерации об утверждении положений об МПС России от 21 января 2001 г. № 49 и Минтранса России от 30 декабря 2000 г. № 1038.

До сих пор не утверждено Положение о Госкомрыболовстве России и его структурном подразделении, которое расследует аварийные случаи с рыболовными судами.

Правилами расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации (п.1.2.1.2.) на Государственную службу гражданской авиации Минтранса

России (ГСГА) возложена обязанность подготовить правила о расследовании авиационных событий, не относящихся к авиационным происшествиям и инцидентам. Однако эти правила Минтрансом не утверждены. Не утверждено и положение о Государственной службе гражданской авиации (ГСГА) Минтранса России, на которое возложено производство расследований авиационных инцидентов. Эти расследования производятся по инструкции Министерства гражданской авиации СССР от 1989г.

Характерно, что функция служебного расследования транспортных происшествий в положениях о министерствах путей сообщения и транспорта закреплена только в отношении железнодорожного транспорта общего пользования (абзац 11 п.6 Положения об МПС России) и гражданской авиации (п.п.81 п.8 Положения о Минтрансе России).

О расследовании аварийных случаев с морскими судами, происшествий с судами внутреннего водного транспорта и железнодорожного транспорта необщего пользования в Положении Минтранса России не указано.

III. В третью группу актов входят:

Положение о порядке классификации, расследования и учета аварийных случаев с судами (ПРАС – 90);

Положение о порядке классификации, расследования и информации о нарушениях в работе объектов атомного флота;

Положение о классификации, расследовании и учете транспортных происшествий на внутренних судоходных путях Российской Федерации;

Классификация нарушений безопасности движения в поездной и маневровой работе на железных дорогах и Инструкция о порядке служебного расследования нарушений безопасности движения в поездной и маневровой работе на железных дорогах (1 и 2 приложения к приказу Министра путей сообщения Российской Федерации от 8 января 1994 г. № 1Ц;

Инструкция о порядке совместных действий железных дорог государств-участников Содружества Независимых Государств, Латвийской Республики, Литовской Республики, Эстонской Республики по служебному расследованию нарушений безопасности движения в поездной и маневровой работе;

Инструкция о порядке служебного расследования и учета на железнодорожном транспорте несчастных случаев с людьми, не связанных с производством.

Положение о порядке технического расследования причин аварий на опасных производственных объектах (в перечень опасных производственных объектов входят магистральные трубопроводы), утвержденное постановлением Госгортехнадзора России от 8 июня 1999 г.

Все перечисленные акты не утратили силу и действуют, но во многом не соответствуют принятым после их издания законам.

IV. В четвертую группу актов входят:

Инструкция о порядке расследования аварий, повреждений и разрушений при эксплуатации и строительстве газовых объектов Мингазпрома, подконтрольных Государственной газовой инспекции (утверждена первым заместителем Министра газовой промышленности 19 августа 1977 г.);

Инструкция по техническому расследованию, учету аварий и повреждений объектов магистральных нефтепродуктопроводов и списанию безвозвратных потерь нефтепродуктов (утверждена Президентом АК «Транснефтепродукт» 28 января 1997 г.);

Классификация нарушений безопасности движения в поездной и маневровой работе и в работе эскалаторов на метрополитене, а также Инструкция о порядке служебного расследования нарушений безопасности движения на метрополитене, утвержденные приказом начальника Московского метрополитена от 14 мая 1997 г. № 158.

Этот перечень можно было бы продолжить.

Следует остановиться на последнем нормативно-правовом акте.

До февраля 1992г. метрополитен входил в систему МПС СССР. В соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР от 21 декабря 1991 г. о разграничении государственной собственности в Российской Федерации Московский метрополитен был передан в собственность г.Москвы.

Московский метрополитен является государственным предприятием города Москвы с сохранением статуса предприятия железнодорожного транспорта. Учитывая особую важность и повышенную опасность этого объекта, нормативный правовой акт о служебном расследовании транспортных происшествий на метрополитене следовало бы утвердить постановлением Правительства г.Москвы или законом Мосгордумы. Это бы повысило правовой статус акта. Ныне действующая инструкция не содержит необходимых нормативных положений для такого важного документа.

V. В пятую группу актов входят:

Инструкция о выпуске судов в море капитанами морских торговых портов,

Правила Российского Речного Регистра,

Правила технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации,

Инструкция по движению поездов и маневровой работе на железных дорогах Российской Федерации,

Инструкция по сигнализации на железных дорогах Российской Федерации

и многие другие.

В заключение следует сказать, что назрела необходимость:

привести в соответствие с действующими законами нормативные правовые акты, регламентирующие служебные расследования транспортных происшествий; пересмотреть давно устаревшие акты, признать их утратившими силу и разработать новые;

разработать проект закона о служебном расследовании транспортных происшествий;

усовершенствовать учёт транспортных происшествий и изменить в сторону упрощения их классификацию.

Москвин С.В.

Заместитель декана ФААП
Академии Гражданской авиации,
доцент, кандидат технических наук,
руководитель направления.

Чугунов В.И.

Заместитель заведующего кафедрой № 18
«Безопасность на Воздушном транспорте»,
профессор, кандидат технических наук.

КОМПЛЕКСНАЯ ПОДГОТОВКА СПЕЦИАЛИСТОВ СЛУЖБ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В последнее время в мире произошли крупные диверсионно – террористические акты с нетрадиционным использованием элементов и технологий, используемых Гражданской авиацией. Зафиксированы попытки применения против судов ГА современных оружейных систем: зенитных ракетных комплексов (в том числе портативных), вмешательств в деятельность системы УВД, элементы радиоэлектронной борьбы и недобросовестной конструкции.

С учетом того, что «успешные» диверсионно – террористические, авиационные катастрофы ведут к огромным жертвам, дискредитируют деятельность государственной власти, провоцируют международные кризисы, порой с глобальными последствиями. События 11 сентября 2001 года в США показали, что небольшая хорошо подготовленная и организованная группа террористов в состоянии ввести в состояние ступора руководство самой высокоразвитой страны мира и привести к лавинообразному росту затрат ресурсов на «противодействие глобальному международному терроризму».

В этой связи направление связанное с подготовкой авиационной безопасности способных эффективно противодействовать HiTech диверсиям стало **стратегическим**.

Академия ГА в соответствии с государственными образовательными стандартами, начиная с 1999 года, выпускает специалистов служб авиационной безопасности, кроме того ведется подготовка специалистов высшей квалификации кандидатов и докторов наук.

Высокие требования, предъявляемые к сотрудникам системы обеспечения безопасности на воздушном транспорте, предполагают серьезную международную подготовку, которой предшествует жесткий специальный профессиональный отбор.

При проведении процедур отбора реализованы оригинальные психофизиологические методики, позволяющие с помощью специальной аппаратуры, системы тестов и тренингов, комплексного исследования духовных, психических и физических особенностей личности выявлять кандидатов, соответствующих набору исходных профессионально важных качеств ПВК, оптимизировать состав учебных групп в рамках направления.

К числу основных профессионально важных качеств авиационного специалиста направления «Безопасность на ВТ» относятся:

1. Высокий уровень интеллекта (IQ>115)
2. Креативность и изобретательность
3. Адекватность
4. Обучаемость (на всех уровнях: знания, умения, навыки)
5. Позитивная система базовых установок личности (патриотизм, конструктивизм, гуманизм, коллективизм, законопослушность и т.д.)
6. Стрессоустойчивость и умение «держаться удар»
7. Решительность, восстанавливаемость, твердость характера
8. Отсутствие генетических дефектов
9. Психическое и физическое здоровье
10. Высокая адаптабельность
11. Жесткость и бескомпромиссность к противнику

Слушатели стратифицируются, в процессе обучения корректируются слабые звенья структуры личности, диагностируемые путем непрерывного мониторинга в процессе тренингов.

Общий характер подготовки носит ярко выраженный истинный характер и предполагает широкий спектр общеинженерных и специальных дисциплин, таких как: «Конструкция воздушных судов», «Аэронавигация», «Аэропорты и аэродромы», «Прикладной системный анализ», «Физика горения и взрыва», «Специальная подготовка», «Защита информации», «Поиск и спасание» и др.

Особое внимание при формировании специалиста уделяется практическим тренингам и выработке навыков эффективного противодействия в режиме активных и превентивных мероприятий актам незаконного вмешательства (АНВ) в деятельность ГА и ликвидации их последствий.

Практически любой АНВ, а тем более диверсионно – террористический акт, является предметом подследственности ФСБ, при этом в конкретном контексте участвует ряд субъектов ОРД, силовых структур и ведомств.

Авиационный специалист в области безопасности обязан эффективно взаимодействовать с уполномоченными специалистами этих ведомств, зарубежными коллегами.

В этой связи учебный процесс интегрирован в деятельность ГУАП «Пулково», где имеется ряд филиалов кафедр Академии ГА.

Кроме этого Академия ГА активно использует учебно – лабораторную базу родственных ВУЗов и специализированных организаций, закладывая, таким образом, базу для будущего эффективного межведомственного взаимодействия.

Академия ГА даст возможность дополнительной подготовки в области безопасности как для специалистов отрасли, так и силовых структур в процессе обучения в аспирантуре, «Институте руководящего состава специалистов отрасли» (ИРССО) и факультете Менеджмента.

В последнее время налаживается определенное международное сотрудничество, развиваются дистанционные системы непрерывного обуче-

ния, проводятся комплексные НИОКР и совершенствуется учебно – лабораторная база.

Подготовка специалиста авиационной безопасности невозможна без специализированных кабинетов: «Оружие и специальные средства», «Взрывные устройства», «Аварийно – спасательная и поисковая техника», «Расследование авиационных происшествий», «Стрелковый тир», «До-смотровая техника» и др. Однако недостаточное ресурсное обеспечение не позволяет реализовать на практике разработанные концепции развития направления «Авиационная безопасность».

Распорядителям кредитов и директивному руководителю следует помнить смысл перефразированного изречения великого древнего китайского философа и полководца Сунь – Узы, что «На сотне унций серебра потраченных на комплексную подготовку, экономятся тысячи унций золота расходов на войну...».

Мы объективно заинтересованы в интеграции усилий ученых, практиков, физических и юридических лиц, государственных органов, международных организаций в улучшении качества подготовки авиационных специалистов в области безопасности и повышении эффективности противодействия диверсионно – террористической деятельности на транспорте.

Ученые Академии ГА готовы к участию в комплексных исследованиях в области безопасности, опережающего прогнозирования АНВ, а также организации семинаров и конференций, подготовке учебных пособий и монографий.

Мы приветствуем укрупнение, интеграцию ключевых силовых ведомств, произошедшую в последнее время и считаем, что усиление вертикали управления в области безопасности на ВТ является объективной необходимостью.

Селезнев С.С.

Аспирант Российской Академии правосудия
при Верховном Суде Российской Федерации

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА НА БАНКОВСКУЮ ТАЙНУ ПРИ БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

Борьба с терроризмом в последнее время стала одной из наиболее актуальных проблем современности. Локальные войны, действия террористических групп в отдельных государствах, уносят десятки и сотни человеческих жизней, вносят хаос и панику в общество. Естественно, проведение, как крупномасштабных террористических актов, так и отдельных террористических актов требует тщательной подготовки и обеспечения, в том числе и финансовой. Пунктом 5 статьи 3 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» от 25.07.1998 г. №130-ФЗ одним из видов террористической деятельности признается финансирование заведомо террористической организации или террористической группы или иное содействие им (в ред. Федеральных законов от 07.08.2000 N 122-ФЗ, от 21.11.2002 N 144-ФЗ).

Помимо вышеуказанного закона в УК Российской Федерации, 7 глава (ст.ст.205-208, 277, 360) предусматривает уголовную ответственность за преступления, которые в соответствии с Федеральным законом «О борьбе с терроризмом», можно отнести «преступлениями террористического характера».

Однако, первичной и наиглавнейшей задачей государства является не наказание за уже совершенное преступление, а его предупреждение или, по меньшей мере, пресечение на той стадии, когда общественно-опасные последствия еще не наступили, 7 августа 2001 года был принят Федеральный закон №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма» (в ред. Федеральных законов от 25.07.2002 N 112-ФЗ, от 30.10.2002 N 131-ФЗ), направленный на своевременное выявление такого рода преступных действий.

К мерам, направленным именно на противодействие этого вида преступной деятельности, в соответствии со ст.4 Закона относятся:

- 1) обязательные процедуры внутреннего контроля;
- 2) обязательный контроль;
- 3) запрет на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Сущность которых состоит в следующем:

- 1) с введением требования внутреннего контроля, на организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, возложена обязанность выявлять операции, подлежащие обязательному контролю, и иные операций с денежными средствами или иным имуществом, связанные с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма и передавать эту информацию уполномоченному органу, которым в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1.11.2001 г. №1263 «Об уполномо-

ченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» является Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу.

2) Получив данную информацию КФМ России, проводит обязательный контроль и проверку информации, после чего направляет материалы в соответствующие правоохранительные органы.

Таким образом, сведения, по существу составляющие банковскую тайну, подлежат передаче в уполномоченный орган, то есть третьему лицу на законном основании, при существенной оговорке:

о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма запрещается информировать клиентов и иных лиц (3).

Такая оговорка представляется весьма существенной, поскольку лицо, нарушающее закон может принять меры по большему камуфлированию своих действий либо по скорейшему выведению денежных средств из правового пространства России, что существенно снизит эффективность деятельности КФМ России.

В случае подтверждения информации, полученной от банка или иной кредитной организации, соответствующий правоохранительный орган возбуждает уголовное дело, после чего, в соответствии с действующим законодательством лицо, проводящее расследование, в праве как получать сведения, составляющие банковскую тайну, так и накладывать какие-либо ограничительные меры по дальнейшему движению денежных средств.

По мнению председателя Комитета по финансовому мониторингу РФ В.А. Зубкова предоставление столь широких полномочий руководимому им органу никоим образом не нарушает принципы свободы предпринимательства и невмешательства государства в бизнес⁶¹.

С этим мнением трудно не согласиться. Во-первых, в соответствии с ч.3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Террористическая же деятельность, безусловно, посягает и на основы конституционного строя, и на права и законные интересы человека, и на безопасность государства и не редко посягает на жизнь и здоровья граждан и других лиц, а ограничение права на банковскую тайну установлено федеральными законами. Во-вторых, предоставление сведений, составляющих банковскую тайну в уполномоченный орган, не влечет их разглашение неопределенному кругу лиц, напротив, на указанный государственный орган и его должностных лиц возлагается обязанность по сохранению полученной информации в тайне и предусматривается ответственность за ее разглашение (ст.26 ФЗ «О банках и банковской деятельности»).

Таким образом, Российская Федерация, как и большинство современных государств, признает незаконность действий физических и юридических лиц, направленных на финансирование террористической деятельности. Поэтому основные денежные потоки для поддержания такого рода

⁶¹ Интервью опубликовано на сайте www.strana.ru

преступных действий поступают из нелегальных источников, проходя предварительно комплекс мер по их легализации. Россия, ведя активную внешнеполитическую деятельность, не может оставаться в стороне в этом направлении международного сотрудничества, особенно с учетом трудной внутриполитической ситуации в стране. В связи с этим, как уже указывалось, за последние несколько лет были произведены значительные шаги по совершенствованию законодательства в этой области.

В целях борьбы с отмыванием денег, полученных преступным путем в 1989 году странами «Большой Семерки» была создана Международная группа по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), в которой в настоящее время осуществляет сотрудничество 29 государств. В рамках целей своей деятельности в феврале 1990 года ФАТФ были разработаны «40 Рекомендаций по борьбе с отмыванием денег», в которых государствам-участникам в области противодействия отмыванию денег были предложены меры совершенствованию национальных правовых систем.

Российская Федерация усовершенствовало законодательство и продолжает его модернизацию, принимая, в том числе и подзаконные нормативные акты. Существенность такого рода деятельности не могло остаться незамеченным на международном уровне. Подтверждением чего стало исключение России из так называемого «черного списка» государств, не противодействующих легализации (отмыванию) денег, полученных преступным путем.

По заявлению Президента ФАТФ Йохена Санио в феврале 2003 года Россия приступит к обязанностям наблюдателя ФАТФ, на весенней же сессии этой организации будет рассматриваться вопрос о ее приеме в ФАТФ.

Лопатин В.Н.

Первый заместитель директора
НИИ проблем укрепления
законности и правопорядка
при Генеральной прокуратуре РФ,
заместитель руководителя
Консультативной группы
высокого уровня по вопросам
противодействия терроризму и
обеспечения безопасности
на транспорте,
доктор юридических наук

**ИТОГИ ВТОРОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО- ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ «ТЕРРОРИЗМ И БЕЗОПАСНОСТЬ НА ТРАНСПОРТЕ» И
ВЫВОДЫ ИЗ ЕЕ РАБОТЫ**

В рамках второй международной научно- практической конференции по проблемам терроризма и противодействия ему на объектах транспорта на четырех пленарных заседаниях выступило 43 человека. В этих докладах, тезисы большинства из которых были опубликованы в первой части сборника материалов конференции, не только вскрывались причины совершения террористических акций и иных преступлений на объектах транспортного комплекса, не только вносились предложения по устранению этих причин и решению проблем, но и, мы видели с вами, содержался хороший опыт предотвращения терроризма на объектах транспорта, борьбы с такого рода преступлениями и, по всей видимости, этот опыт заслуживает внимания, обобщения и применения на практике в других отраслях транспортного комплекса России и за ее пределами.

Конференция прошла вместе с выставкой «Пассажир», где были представлены достижения отечественной науки и промышленности по обеспечению безопасности на объектах транспортного комплекса нашей страны. И мы надеемся, что эти достижения будут востребованы организаторами транспортных перевозок, как со стороны государства, так и со стороны негосударственного сектора, будут претворены в жизнь. Чтобы эта идея объединения выставки и конференции, объединения усилий власти, науки и бизнеса в обеспечении транспортной безопасности работала и далее, по-видимому, необходимо и в будущем проведение нашей ежегодной конференции совмещать с проведением специализированной выставки «Транспортная безопасность».

К основным предварительным выводам из работы конференции можно отнести следующие.

Первое. Цели и задачи, которые мы (400 участников из 17 стран мира, представляющих государственные и негосударственные структуры, власть, науку и бизнес, в решении одной задачи – предотвращение терроризма на объектах транспортного комплекса) ставили перед собой в рамках двухдневной конференции, в основном, можно считать, достигнутыми.

Второе. Россия на пространстве СНГ, в окружении наших ближайших соседей играет особую роль и занимает особое место: она выполняет роль буфера в предотвращении наркобизнеса, на пути незаконного оборота наркотиков, оружия, боеприпасов, незаконной миграции из стран Азии в страны Европейского Союза. И понимание этого факта, которое было продемонстрировано в выступлениях представителей Европейской Комиссии, Всемирной таможенной организации, представителей других международных структур, участвующих в работе нашей конференции, вселяет надежду на то, что оно найдет соответствующее отражение в принимаемых решениях по транспортной политике, политике транспортной безопасности с целью эффективного содействия (правового, информационного, организационного, технического и финансового) усилиям России в противодействии терроризму на объектах транспортного комплекса между странами Азии и Европы.

Третье. За 30 лет противодействия террористическим акциям и преступности на объектах транспортного комплекса в России накоплен достаточный опыт такой работы. В частности, это тридцатилетний опыт досмотра грузов, пассажиров и багажа на объектах авиационного транспорта. Этот опыт становления стопроцентного досмотра грузов и пассажиров на авиационном транспорте можно учитывать и использовать при решении этого вопроса на других объектах транспортного комплекса, как в нашей стране, так и за ее пределами. По-видимому, можно и нужно учитывать успешный опыт противодействия терроризму на объектах метрополитена, положительный опыт создания интегрированных интеллектуальных сетей по обеспечению безопасности и предупреждению преступлений на Куйбышевской железной дороге, использовать опыт подготовки специалистов этой области в учебных заведениях МПС и Минтранса, тысячи выпускников которых сегодня успешно работают на предприятиях нашей страны, обеспечивая транспортную безопасность. Можно и нужно использовать технические возможности и достижения, полученные на предприятиях и институтах Российского союза предприятий безопасности, чью продукцию мы видели на конференции. И тот вывод, который неоднократно звучал в выступлениях на нашей конференции о необходимости создания единой системы подготовки кадров, единой системы лицензирования и сертификации, использования достижений в отдельных отраслях транспортного комплекса на всех его объектах, на всем транспортном пространстве, по всей видимости заслуживает внимания и поддержки. То, что работает в отдельных отраслях транспортного комплекса, может и должно быть востребовано в других его отраслях с тем, чтобы минимизировать затраты и повысить эффект от того, что работает в интересах противодействия террору и обеспечения безопасности на транспорте.

Четвертое. Для регулирования отношений в этой сфере сегодня сложилась правовая база, и, по всей видимости, ориентиром для нас могут служить здесь международные соглашения, участниками которых выступают наши страны, в том числе Россия. Перспективы для этого кроются в новых нормативных документах, принимаемых в рамках Совета Европы, Евросоюза, учитывая то, что в этих документах прописываются новые европейские стандарты транспортной политики, политики транспортной безопасности. И то, что сегодня Европа не отгораживается от наших стран

барьером, а предлагает использовать имеющиеся рабочие механизмы, рабочую группу Евросоюза-Россия (такие же группы созданы с другими странами СНГ) для отлаживания взаимодействия и отработки новых стандартов транспортной безопасности, дает основания говорить о готовности Европы к сотрудничеству. И мы хотели бы, чтобы такие форумы, как наша конференция, способствовали продвижению в вопросе создания новых механизмов взаимодействия и отработки единых правовых норм в обеспечении транспортной безопасности и противодействия терроризму на объектах транспортного комплекса. В то же самое время, хотелось бы акцентировать внимание, что, как представляется, не все возможности сегодняшней правовой базы, которая имеется по противодействию терроризму, используются в достаточной степени эффективно. Например, в выступлениях на конференции предлагалось предусмотреть в соответствующих статьях Уголовного кодекса нормы о возмещении ущерба в результате ложного сообщения о теракте. Вместе с тем, представители МВД отмечали в своих выступлениях, что нет ни одного известного случая заявления со стороны транспортного ведомства требований о возмещении соответствующего ущерба, хотя действующее законодательство России позволяет предъявлять такой иск о возмещении ущерба в рамках возбужденного уголовного дела в защиту своих имущественных интересов. Поэтому, по всей видимости, надо признать, что наряду с унификацией и гармонизацией законодательства, приведением его в соответствие с нормами международного права и отработкой новых международных стандартов, требуется и более активное использование того потенциала, который имеется, в частности, в российской правовой системе для наших правоприменителей.

Пятое. Необходимо и целесообразно сделать практику проведения такой конференции ежегодной и в следующем 2004 году подготовить и провести третью международную научно-практическую конференцию «Терроризм и безопасность на транспорте» совместно с выставкой «Транспортная безопасность» на территории Всероссийского выставочного центра. В апреле 2003 года, мы предполагаем совместными усилиями НИИ Генеральной прокуратуры, Минтранса и МПС России издать первую Белую книгу «Терроризм и безопасность на транспорте в России (1991-2001 годы)». И с этого времени эта книга будет издаваться ежегодно как аналитический доклад по важнейшим проблемам противодействия террору на объектах транспортного комплекса нашей страны. По итогам конференции будет издан сборник ее материалов, куда войдут тексты всех докладов и выступлений, а также рекомендации, принятые на конференции ее участниками, которые будут направлены Оргкомитетом конференции в международные организации, межгосударственные и государственные органы власти всех стран СНГ.

Хотелось бы поблагодарить от вашего имени Генеральную дирекцию Всероссийского выставочного центра, организацию «Защита-Экспо», которые любезно предоставили нам свои возможности для хорошего проведения конференции в течение двух дней с минимальными затратами, неся на себе большую часть расходов по обеспечению бесперебойной работы конференции. Я думаю, что выражу Ваше общее мнение, если передам в адрес организаторов, Всероссийского выставочного центра, на территории

которого проходит наша конференция, в адрес переводчиков, которые помогли нам лучше понимать друг друга, в адрес «Защиты-Экспо» наши слова благодарности и признательности и надежды на то, что эта работа будет продолжена и в дальнейшем.

От имени Оргкомитета конференции и Консультативной группы высокого уровня по противодействию терроризму на объектах транспорта позвольте поблагодарить всех ее участников за плодотворную работу в интересах эффективного противодействия террору на объектах транспортного комплекса.

ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ – РЕКОМЕНДАЦИИ УЧАСТНИКОВ II МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ТЕРРОРИЗМ И БЕЗОПАСНОСТЬ НА ТРАНСПОРТЕ»

Участники II международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», прошедшей 5-6 марта 2003 г. в г. Москве и собравшей около 400 представителей от органов государственной власти, науки и бизнеса, общественных организаций и средств массовой информации из 17 государств мира, а также от международных организаций, отмечают, что:

результаты предыдущей конференции продемонстрировали большую заинтересованность в обсуждении и решении указанных проблем, что способствовало их последующему успешному рассмотрению в 2002 г. на заседаниях Координационного Транспортного Совещания министров транспорта стран СНГ (г.Кишинев), в Исполкоме СНГ и Межпарламентской Ассамблее СНГ, Европейской комиссии министров транспорта (г.Бухарест), а также на саммите «большой восьмерки» (Канада);

проблема терроризма и безопасности на транспорте осознана и поднята на различных уровнях органов государственной власти и международных организаций, прежде всего в СНГ, многие рекомендации I международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», прошедшей 5-6 февраля 2002 г. в г. Москве, выполнены или находятся в стадии выполнения, что нашло, в частности, отражение в межправительственном соглашении стран СНГ о безопасности на транспорте;

Россия выступает в качестве «буфера» между странами Азии и Европы, пресекая незаконный оборот наркотиков, оружия, боеприпасов и незаконную миграцию, тесно связанные с условиями, порождающими терроризм и его финансирование;

созданы новые механизмы взаимодействия власти, науки и бизнеса в деле предупреждения терроризма на транспорте – Консультативная группа высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте (КГ-12) в Российской Федерации, в Молдове, принято решение о создании аналогичных структур на Украине и в Казахстане.

В то же время участники конференции отмечают, что пока еще не достигнуто перелома в вопросах предупреждения терроризма, особенно в деле выявления и пресечения источников финансирования в кредитно-финансовой, банковской сферах. Законодательство многих стран в этих сферах остается противоречивым, требует дальнейшей унификации и гармонизации.

В этих условиях повышается актуальность организации эффективного международного сотрудничества по борьбе с терроризмом на транспорте и его предупреждению.

С учетом состоявшегося обсуждения участники II международной научно-практической конференции обращаются со следующими рекомендациями:

1) к Транспортному Департаменту ООН, Всемирной таможенной организации, Европейской комиссии, Европейской конференции министров транспорта:

а) при формировании и реализации транспортной политики ООН и Европейского Союза, в том числе политики «транспортных коридоров» особое внимание обращать на нормативное и организационное обеспечение противодействия терроризму на транспорте и его предупреждения;

б) при формировании и реализации политики транспортной безопасности в целях выявления, пресечения и ликвидации каналов незаконной миграции людей, контрабанды оружия, боеприпасов, наркотических и других опасных веществ из стран Азии через Россию в страны Европейского Союза, существование которых во многом обусловлено необустроенностью новых участков государственной границы Российской Федерации, предусматривать целевое организационно-техническое, информационное, финансовое содействие в решении этих вопросов;

2) к Антитеррористическому центру СНГ

а) принять участие в разработке международно-правовых основ проведения международных антитеррористических операций и контроля за их ходом;

б) обобщить опыт международных антитеррористических операций для использования в законодательной и правоприменительной практике стран СНГ, при проведении научных исследований и подготовке кадров;

в) принять участие в разработке модельной типовой процедуры взаимодействия транспортных организаций и правоохранительных органов для стран СНГ при наличии подозрительных операций по провозу грузов;

3) к Исполкому СНГ, Межпарламентской Ассамблее СНГ, другим межгосударственным органам СНГ

а) в целях активизации участия стран СНГ в международном антитеррористическом сотрудничестве на транспорте поддержать инициативу России по созданию Консультативной группы по противодействию терроризму и обеспечения безопасности на транспорте, как новую возможность по налаживанию взаимодействия государственной власти, общества, науки, бизнеса в этой сфере; приветствовать создание таких групп в Молдавии, Украине и Казахстане; рекомендовать создание аналогичных структур в других странах, а также на международном уровне в СНГ и Европе. При организации деятельности Консультативных групп особое внимание обращать на изучение причин и условий совершения террористических акций, выявление проблем двухстороннего и многостороннего сотрудничества по предотвращению терроризма на транспорте, а также их решению в странах СНГ, обобщение опыта такой работы;

б) разработать модельный закон в области борьбы с терроризмом на транспорте для использования в законотворческой деятельности в государствах-участниках СНГ;

в) разработать модельные законы об авиационной безопасности в гражданской авиации, в которых, в частности, предусмотреть: участие государства в ресурсном обеспечении авиационной безопасности; правовое положение служб авиационной безопасности гражданской авиации; правовое положение и защищенность сотрудников этих служб;

г) разработать межправительственное соглашение, направленное на совершенствование политики транспортной безопасности, предусматривающее: разработку механизма ресурсного обеспечения деятельности системы транспортной безопасности; создание единой системы подготовки кадров, сертификации оборудования и лицензирования деятельности по обеспечению безопасности на транспорте, управления, контроля и надзора за обеспечением транспортной безопасности на всех видах транспорта с уведомлением о ней соответствующих международных организаций; разработку концепции транспортной безопасности, модельных законов о транспортной безопасности, позволяющих унифицировать регулирование вопросов транспортной безопасности на различных видах транспорта;

д) разработать для стран СНГ Каспийского региона концепцию по обеспечению безопасности мореплавания на единой информационной основе, с учетом специфических навигационных условий и повышенной уязвимости окружающей среды;

е) разработать тесно увязанную с документами ИКАО общую для всех стран-участников СНГ программу авиационной безопасности, которая финансировалась бы за счет средств отчислений из бюджетов соответствующих государств; нормативные документы по координации совместных действий заинтересованных министерств и ведомств стран-участников СНГ в гражданской авиации между службами аэропорта и авиакомпании в различных (типовых) вариантах экстремальных ситуаций;

4) к национальным парламентам и национальным правительствам стран-участников СНГ

а) привести национальные законодательства стран-участников СНГ в сфере транспортной безопасности в соответствие с международными обязательствами, в том числе:

- подготовить предложения, в целях более эффективного применения странами-участниками СНГ положений Международного кодекса по охране судов и портовых сооружений (Кодекс ОСПС), принятого 12 декабря 2002 г. Конференцией Договаривающихся правительств МК СОЛАС-74, по дополнению следующих международных договоров: Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. (СОЛАС-74); Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты (ПДМНВ-78/95); Международного кодекса по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращению загрязнений (МКУБ);

- разработать необходимые нормативные документы внутреннего права стран-участников СНГ, связанные с реализацией положений Кодекса по охране судов и портовых сооружений и новых положений Конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74);

- внедрить на предприятиях транспортного комплекса стран-участников СНГ новые международные правовые документы и стандарты по авиационной и морской безопасности;

б) ратифицировать (подписать) Монреальскую Конвенцию 1991 г. «О маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения», а также – поправки к Конвенции по охране человеческой жизни на море.

Участники конференции считают целесообразным проведение на территории Всероссийского выставочного центра в марте 2004 года III международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» совместно с выставкой «Транспортная безопасность» и обращаются к национальным парламентам и национальным правительствам стран-участников СНГ, межгосударственным органам СНГ с предложением принять активное участие в их подготовке и проведении.

У нас общий враг – международный терроризм, общая цель – борьба с ним, общая задача – международное сотрудничество по его предупреждению!