

Опыт правового обеспечения транспортной безопасности (Москва, Юридический институт МИИТ, 6 декабря 2017 г.)

УДК 343.341.1/.342.3

© Сеницын И. М.

— ученый секретарь Центра исследования
проблем безопасности РАН

Сущность транспортного терроризма и специфика его проявления

Аннотация: Статья посвящена актуальной проблематике, связанной с решением вопросов обеспечения безопасности на транспорте, противодействия транспортному терроризму. Автор уделяет повышенное внимание понятийному аппарату в данной сфере, а также вопросам необходимости совершенствования деятельности по предупреждению актов незаконного вмешательства в функционирование транспортного комплекса.

Ключевые слова: транспортная безопасность; безопасность на транспорте; терроризм на транспорте; транспортный терроризм; объекты транспортной инфраструктуры; акты незаконного вмешательства.

© Sinitsyn I.

— scientific secretary research center security
problems of the Russian Academy of Sciences

The nature of transport of terrorism and the specifics of its manifestation

Abstract. The article is devoted to urgent issues related to ensuring transport security, counter terrorism and transport. The author pays special attention to the conceptual apparatus in this area, as well as the need for improvements in the prevention of acts of illegal intervention (ANV) in the functioning of the transport complex.

Keywords: transport safety; transport security; terrorism, transport; transport, terrorism, transport infrastructure; acts of illegal intervention.

Последние десятилетия XX в. и начало текущего характеризуются необычайными темпами развития международных экономических

отношений.

Для достижения экономического прогресса и успешного конкурентирования на глобальном рынке государствам необходимо адаптироваться к происходящим изменениям, стремиться к интеграции в мировую экономику, в том числе в международную систему транспорта и телекоммуникаций.

Глобализация изменила объем и модель грузовых и пассажирских перевозок, повысила требования как к международным, так и к внутригосударственным транспортным системам, включающим железнодорожный, авиационный, автомобильный, морской и трубопроводный транспорт.

Крупные фирмы-производители стремятся к созданию производственных мощностей по сборке изделий непосредственно в регионах сбыта. Это порождает дополнительные потребности в использовании транспортных возможностей отдельных стран и обуславливает необходимость развития транспортной инфраструктуры на основных направлениях международного товарооборота.

По оценке специалистов, через 25 лет международная торговля будет составлять большую долю мирового экономического производства. Без тщательного планирования и перспективного развития международные и внутренние транспортные системы, предназначенные для обеспечения интермодальных перевозок, в скором времени начнут испытывать колоссальное напряжение.

Уже сейчас во многих экономически развитых регионах мира плотность воздушного, железнодорожного и автомобильного движения близка к критической. Чтобы сохранять конкурентоспособность, странам необходимо постоянно модернизировать свои транспортные системы, совершенствовать логистические схемы грузовых и пассажирских перевозок. Одновременно возникает необходимость реконструкции не только межрегиональных транспортных систем, служащих целям глобальной торговли, но и городской транспортной инфраструктуры, которая обеспечивает индустриализацию и удовлетворение потребностей населения.

Ожидаемая активизация процессов международной кооперации и интеграции, прогнозируемый рост международной торговли и товарооборота неминуемо приведут к предъявлению новых, более высоких требований, как к производительности транспортного комплекса, так и к обеспечению его безопасности от угроз социального, техногенного и природного характера.

В силу таких специфических особенностей, как значительная протяженность транспортных магистралей, большое количество объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, их круглосуточный режим работы по обслуживанию больших потоков пассажиров и грузов, транспортный комплекс, с одной стороны,

представляет собой источник повышенной опасности, а с другой — сам является весьма уязвимым от внешних и внутренних угроз, актов незаконного вмешательства в его деятельность. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в ст. 1 определяет, что «акт незаконного вмешательства — противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий». То есть речь идет о значительно более широком спектре угроз транспортному комплексу, включающему как объекты, так и субъекты транспортной инфраструктуры, а также транспортные средства.

Наибольший резонанс в обществе, безусловно, вызывают угрозы социально-криминального характера, в первую очередь связанные с актами незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса: они всегда видимы, являются резонансными, наносят государству и обществу, как правило, значительный материальный и моральный ущерб, дают повод для критики государства зарубежным СМИ. В связи с этим транспортная инфраструктура и транспортные средства, по-прежнему, остаются одними из основных объектов устремлений как экстремистских и террористических организаций, так и криминальных структур, а иногда и просто хулиганам (ст. 213 УК РФ).

Под хулиганством понимается грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, совершенное с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия; по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, в том числе на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте, а также на любом ином транспорте общего пользования.

Катастрофические последствия могут вызвать теракты на воздушном и железнодорожном транспорте.

Таким образом, спектр вмешательства в деятельность транспортного комплекса, в том числе и террористических проявлений на транспорте, довольно широк. Это и захват заложников, и подрывы взрывных устройств, в том числе с применением террористов-смертников, и использование самих транспортных средств в качестве средств для совершения терактов (см. приказ Минтранса России, ФСБ России и МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 «Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств определен совместным»).

Особое место занимает угроза насильственного захвата в акватории мирового океана средств транспортировки грузов, в том числе

продуктов нефтегазовой отрасли, главным образом, в целях получения выкупа.

Вместе с тем система транспортного комплекса, его элементы становятся все более сложными технологическими и инженерными системами, что повышает риски несанкционированного вмешательства, возникновения нештатных ситуаций и, как следствие, катастрофических аварийных ситуаций.

В силу своей специфики особого внимания в части обеспечения безопасности требуют объекты и средства городского общественного транспорта. В большей степени это касается таких объектов, как метрополитен, который обеспечивает основную часть поездок населения и является важнейшей составной частью инфраструктуры многих крупных городов мира.

Только в Москве протяженность линий метрополитена составляет около 300 км. В среднем за сутки подземным транспортом пользуется более 10 млн москвичей и гостей столицы. Движение по линиям московского метро одновременно осуществляют около 600 поездов, при этом в одном составе может находиться до 2—2,5 тыс. человек (в новых проектах и более). Метро является одним из наиболее популярных и надежных видов транспорта. Но и здесь время от времени происходят весьма печальные события.

Роль транспортного комплекса на современном этапе развития общества в целом безмерно высока. Являясь чуть ли не стержневым компонентом, транспорт активно влияет на состояние экономической, политической, оборонной и других составляющих безопасности Российской Федерации. От обеспечения транспортной безопасности существенным образом зависит национальная безопасность Российской Федерации, и в ходе технического прогресса эта зависимость возрастает.

Национальные интересы России — это совокупность сбалансированных жизненно важных интересов личности, общества и государства в экономической (включая транспортную), внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах (см. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»). В структуре национальных интересов Российской Федерации особое место занимают интересы национальной безопасности страны, неотъемлемой составной частью которой являются интересы транспортной безопасности (п. 10 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»).

Надежное обеспечение транспортной безопасности стало сегодня для многих стран мира, в том числе и для Российской Федерации, одной из самых актуальных задач. Это обусловлено рядом факторов: проникновением терроризма в сферу транспорта, совершением различных диверсий; активизацией организованной преступности

(например, контрабанды, нелегальной миграции); переплетением международного наркобизнеса и терроризма, когда первый является источником финансирования второго; совершением других различных правонарушений, блокирующих деятельность транспорта; увеличением числа аварий и других чрезвычайных ситуаций, вызванных не только нарушением правил эксплуатации технических систем, но и высокой степенью износа и их техническим несовершенством.

Однако в настоящее время сохраняет свою актуальность проблема защиты транспортного комплекса (прежде всего, железнодорожные, трамвайные и внутренние водные пути, автомобильные дороги, тоннели, эстакады, мосты, вокзалы, железнодорожные и автобусные станции, метрополитены и т.д.) от террористических актов, которые не только приносят человеческие страдания, но и оказывают существенное влияние на экономику отдельных отраслей. Наиболее уязвимыми с этой точки зрения являются туризм, страхование, нефтедобыча, грузоперевозки, а порой и межгосударственные отношения. Все названные отрасли являются в значительной степени «глобализированными», образуют единую мирохозяйственную систему, поэтому на них влияют любые теракты, даже в соседних регионах.

Однако эффективность организации антитеррористической деятельности в сфере транспорта в значительной мере зависит от изученности проблемы, расстановки акцентов на области террористических устремлений, форм и способов, а также средств их проведения.

Развитие техники все шире использует при подготовке и проведении акций современные достижения науки и технологий: сотовая телефонная связь, возможности электронной почты и глобальной сети Интернет, социальные сети, новые средства доставки, включая элементы транспортных технологий, современные радиоэлектронные устройства, позволяющие им вторгаться в киберпространство. В настоящее время терроризм обретает явно выраженный технологический характер.

В связи с совершенствованием террористическими структурами форм, способов и средств проведения акций в литературе, а также в научной среде развернулась активная дискуссия вокруг классификации террористической деятельности. Прежде всего, приведение в соответствие и закрепление дефиниций и наведение порядка в системности такой классификации позволит более точно определить необходимых субъектов антитеррористической деятельности в различных сферах деятельности (транспорт, связь, электроэнергетика и др.). Речь идет о дефинициях и содержании таких понятий, как «транспортный терроризм», «терроризм на транспорте», «транспортная безопасность», о классификации современного терроризма по определенным признакам. В настоящее время имеются различные

подходы к ее формированию.

Среди работ по этой тематике можно отметить работы В. В. Гафнера [2], В. В. Велицко [1], американского ученого В. Вауга, а также большое количество статей по данной проблеме, в которых исследователи главным образом оперируют классификационными признаками, характеризующими их профессиональную деятельность. Существенный вклад в классификацию терроризма и исходящих от него угроз, как представляется, внесла группа исследователей по проблеме антитеррористической деятельности под руководством В. Л. Шульца (в том числе и автор настоящей публикации) [6].

В них с научной точки зрения представлены различные виды и группы террористических проявлений исходя из классификационных признаков, в том числе и в сфере обеспечения безопасности на транспорте.

Что касается «транспортного терроризма», то ряд авторов, в частности А. М. Киракосян [3], Н. Н. Пестов [4], предлагают рассматривать понятие «транспортный терроризм» как разновидность технологического терроризма. При этом в качестве определяющего признака отнесения его к последнему является характер действий, направленных против сложных технических систем (каким является транспортный комплекс) или совершаемых с применением особо опасных технологий, технических средств и материалов, что характерно для современного уровня используемых средств поражения.

Однако классификация во многом будет зависеть от классификационного признака. Например, автор — с учетом опыта деятельности в антитеррористической сфере — предлагает в качестве примера использовать следующую классификацию терроризма (применительно к освещаемой тематике).

1. Традиционный терроризм — обычные средства поражения (стрелковое, огнестрельное оружие, в том числе взрывчатые вещества).

2. Ядерный терроризм.

3. Радиационный терроризм — радиоактивные материалы.

4. Химический — отравляющие, взрывчатые и горючие вещества.

5. Биологический, подразделяется на:

5.1. Бактериологический — использование патогенных микроорганизмов.

5.2. Токсинный.

5.3. Генетический — генные модификаторы.

6. Электромагнитный — генераторы электромагнитного излучения.

7. Компьютерный — компьютеры и периферийное оборудование, их программное обеспечение.

8. Транспортный терроризм — транспортные средства, в том числе и неуправляемые как поражающее средство, а также как средство доставки иных поражающих компонентов.

9. Информационный терроризм — насильственное пропагандистское воздействие на психику людей и некоторые другие.

В качестве объектов террористического воздействия выбираются:

- физические лица;
- места массового пребывания людей;
- объекты транспортной инфраструктуры;
- общественные и жилые здания и сооружения;
- критически важные и пожароопасные объекты промышленной инфраструктуры;
- системы связи и управления;
- магистральные трубопроводы;
- объекты добычи (генерации) и переработки энергоресурсов и др.

В последние годы террористы стали активно использовать автомобильную технику (автомобили и грузовики) в качестве средств поражения в местах массового пребывания людей. Только за последние два года совершен целый ряд дерзких и циничных террористических актов с использованием транспортных средств (телекоммуникационная сеть «Интернет» содержит весьма детальное изложение указанных терактов).

Террористы не отказались и от использования заминированных автомобилей и иных транспортных средств в качестве средств доставки взрывчатых веществ, а также проникновения на охраняемые объекты. Наибольшее число таких акций отмечалось на территории проведения контртеррористических операций на Северном Кавказе (Ингушетия, Чечня, Дагестан).

Примером совершенствования технологии применения «транспортного терроризма» служит использование террористами специально оборудованных автомобилей (начиненные взрывчаткой транспортные средства) в ходе боевых действий террористов ИГИЛ (террористическая организация, деятельность которой запрещена на территории РФ) против вооруженных сил США на Ближнем Востоке и в Афганистане — так называемые «шахид-мобили». Первая атака с применением «шахид-мобиля» была совершена спустя несколько дней после интервенции американцев в Ирак. Наиболее массово они начали применяться в начале 2010 г. для захвата новых территорий, а в последние годы для обороны. При этом производство таких автомобилей было поставлено группировкой ИГИЛ «на поток».

Боевики ИГИЛ активно использовали мины и «шахид-мобили» в борьбе против правительственных сил в Сирии и Ираке. Именно из-за этой тактики, например, так затянулась битва за взятие иракского Мосула, продлившаяся с марта по июль 2017 г.

Таким образом, как представляется, «транспортный терроризм» — это одна из разновидностей террористической деятельности, классифицированная по признаку использования средств поражения, а

также средства доставки, в том числе и проникновения. «Транспортный терроризм» может осуществляться и в отношении объектов транспортной инфраструктуры, и в целях поражения людей, объектов различного назначения и т.д.

Говоря об обеспечении безопасности на транспорте, следует понимать деятельность, направленную:

- на выявление, предупреждение, противодействие и пресечение преступлений, включая терроризм в различной форме, в транспортной сфере;
- предупреждение на транспорте чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера;
- систему недопущения либо минимизации материального и морального ущерба на транспорте от преступлений и чрезвычайных происшествий;
- повышение экологической безопасности перевозок, экологической устойчивости транспортной системы;
- реализацию целей национальной безопасности в транспортном комплексе.

Транспортная безопасность направлена, прежде всего, на защиту: пассажиров, владельцев, получателей и перевозчиков грузов, владельцев и пользователей транспортных средств, транспортного комплекса и его работников, экономики и бюджета страны, возможного негативного воздействия на окружающую среду от возможной реализации угроз в транспортном комплексе.

Вместе с тем законодательство не в должной мере регулирует вопросы защищенности транспортного комплекса от угроз техногенного и природного характера. В то же время эти угрозы являются одними из самых распространенных и масштабных среди угроз безопасности на транспорте.

По причине различного рода неисправностей и нарушений правил эксплуатации транспортных средств происходит более 60% аварий и катастроф. В результате стихийных бедствий и природных катаклизмов происходит около 32% общего количества происшествий на транспорте.

Мероприятия по обеспечению транспортной безопасности призваны обеспечить:

- безопасные для жизни и здоровья пассажиров условия проезда;
- безопасность перевозок грузов, багажа;
- безопасность функционирования и эксплуатации объектов и средств транспорта;
- экономическую (в том числе, внешнеэкономическую) безопасность;
- экологическую безопасность;
- информационную безопасность;
- пожарную безопасность;
- санитарную безопасность;

- химическую, бактериологическую, ядерную, и радиационную безопасность;
- мобилизационную готовность транспортного комплекса.

Угрозы транспортной безопасности — это условия и факторы, способные привести к понижению уровня транспортной безопасности, ущербу национальной безопасности Российской Федерации, нарушению устойчивости транспортной деятельности, нанесению вреда здоровью и жизни людей, ущерба имуществу и окружающей среде, общенациональным экономическим потерям.

Наиболее значительную часть деятельности по обеспечению транспортной безопасности составляет вопросы противодействия угрозам функционирования транспортного комплекса, прежде всего террористическим и экстремистским действиям.

По характеру источников угрозы можно разделить на:

— угрозы социогенного характера (неправомерное вмешательство в функционирование транспорта, терроризм, хищения, хулиганство, блокирование путей и транспортных средств, нарушение правил эксплуатации технических средств, несовершенство этих правил и законодательной базы, касающейся транспортного комплекса);

— угрозы техногенного характера (порожденные некачественным состоянием материально-технической части транспортной сферы, недостаточным уровнем квалификации обслуживающего персонала);

— угрозы природного характера (наводнения, оползни, землетрясения, снежные и песчаные заносы на дорогах, цунами, тайфуны и т.п.).

Среди наиболее значимых мер по обеспечению транспортной безопасности, как составной части безопасности на транспорте, можно отметить:

— недопущение проведения террористических и диверсионных акций, а также хулиганских действий, направленных на угон или захват воздушных, морских, речных судов, железнодорожного подвижного состава, автотранспорта, взрывы на железнодорожных вокзалах, на транспорте, диверсии против гидротехнических сооружений и др.;

— недопущение иных актов незаконного вмешательства в функционирование транспорта, таких как наложение посторонних предметов на рельсы, разоборудование устройств железнодорожных путей, телефонный «терроризм», противоправное блокирование аэропортов и основных транспортных магистралей, которые могут угрожать жизни и здоровью пассажиров, а также нести прямой ущерб транспортной сфере и породить в обществе негативные социально-политические, экономические, психологические последствия;

— пресечение криминальных действий против пассажиров и обслуживающего персонала;

— недопущение криминальных действий против грузов;

— принятие мер по недопущению чрезвычайных происшествий (аварий), обусловленных состоянием транспортных технических систем (их изношенностью, аварийностью, несовершенством), нарушением правил эксплуатации технических систем, в том числе нормативных требований по экологической безопасности при перевозках, а также природными факторами, создающими аварийную обстановку и влекущими за собой материальные потери и человеческие жертвы.

Кроме того, источники угроз транспортной безопасности Российской Федерации идентифицируются как «внешние» и «внутренние». Среди угроз внутреннего характера следует отметить:

- критическое материально-техническое состояние некоторых отраслей транспортного комплекса;

- неблагоприятную криминогенную обстановку, сопровождающуюся тенденциями сращивания государственных и криминальных структур в транспортной сфере;

- недостаточную координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ по формированию и реализации единой государственной политики в транспортном комплексе и обеспечения его безопасности.

- негативные последствия недостаточной разработанности нормативной правовой базы, регулирующей отношения в транспортной сфере, а также изъяны в правоприменительной практике. Однако работа по совершенствованию такой деятельности продолжается под руководством компетентных органов в области обеспечения транспортной безопасности;

- угрозы в экономической сфере:

- а) недостаточная эффективность системы государственного регулирования отношений в сфере транспорта, наличие структурных диспропорций;

- б) проблемы ресурсной, финансовой и технологической зависимости национального транспорта от других стран, отставание России от ведущих стран по уровню информатизации сферы транспорта;

- в) недостаточное финансирование мероприятий по обеспечению транспортной безопасности Российской Федерации;

- г) снижение уровня подготовки высококвалифицированных научных и инженерно-технических кадров, нехватка квалифицированных специалистов в области обеспечения транспортной безопасности и др.

В настоящее время система обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации продолжает совершенствоваться, в том числе и в части функций органов внутренних дел на транспорте. Данная система может затронуть пересмотр либо изменение содержания набора «традиционных» функций транспортной полиции. Более того, необходимо действовать на опережение, учитывать меняющуюся обстановку в транспортном комплексе, в особенности изменения

тенденций террористической деятельности.

Завершая краткий обзор по проблеме обеспечения безопасности на транспорте, включая решение вопросов транспортной безопасности, можно сформулировать некоторые важные, на наш взгляд, выводы.

1. В интересах повышения эффективности антитеррористической деятельности целесообразно провести централизованную работу в рамках государства по классификации терроризма.

2. Необходимо повышение уровня антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, объектов транспортной инфраструктуры и жизнеобеспечения, особенно в части противодействия террористическим актам, в том числе и на объектах транспорта в рамках подготовки и проведения в Российской Федерации Чемпионата мира по футболу 2018 г. с учетом опыта прошедшего Кубка Конфедерации.

3. Не в должной мере уровень транспортной безопасности отвечает современным реалиям по причине отсутствия необходимых средств на их осуществление у субъектов обеспечения транспортной безопасности, на которых возложена данная функция и которыми являются владельцы объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

4. Представляется целесообразным принятие дополнительных мер по усилению контроля над обеспечением безопасности на транспорте. В частности, речь идет о внедрении механизма общественного контроля (со стороны институтов гражданского общества) в указанную сферу деятельности, в том числе по обеспечению транспортной безопасности. Кроме того, государству совместно с субъектами транспортной инфраструктуры (перевозчиками) нужно активнее консолидировать усилия, направленные на решение проблемы оптимизации подходов к реализации требований транспортной безопасности. Шире использовать потенциальные возможности интеграции механизмов государственно-частного партнерства и антитеррористического государственно-частного партнерства в сферу обеспечения безопасности на транспорте и транспортной безопасности.

Литература

1. Величко, В. В. Классификация террористической активности по видам и способам достижения целей // Электронный научно-практический журнал «Политика, государство и право» // URL: <http://politika.snauka.ru/2015/04/2693> (дата обращения: 29 ноября 2017 г.).

2. Гафнер, В. В. Опасности социального характера и защита от них : учеб. пособие / В. В. Гафнер, С. В. Петров, Л. И. Забара. — М. : Флинта; Наука, 2012.

3. Киракосян, А. М. Терроризм на транспорте как угроза современному обществу (социально-философский анализ) : автореф... канд. философ. наук. — М., 2007.

4. Пестов, Н. Н. Организация антитеррористической деятельности органов внутренних дел на транспорте: монография. — М. : Академия управления МВД

России, 2015.

5. Терроризм в современном мире/ под ред. В. Л. Шульца. — 2-изд. — М. : Наука, 2011.

6. Шульц, В. Л. Оценка кризисных ситуаций и террористических угроз национальной безопасности : в 2 кн. — Кн. 2 / В. Л. Шульц [и др.] ; под ред. В. Л. Шульца. — М. : Наука, 2012.

Literature

1. Velitsko, V. V. Classification of terrorist activity by types and methods of achieving goals / / Electronic scientific journal «Politics, state and law» // URL: <http://politika.snauka.ru/2015/04/2693> (date of application: 29 November 2017).

2. Hafner, V. the dangers of social character and protection against them : proc. a manual / V. V. Hafner, S. V. Petrov, L. I. Zabara. — М. : Flinta ; Science, 2012.

3. Kirakosyan, A. M. Terrorism on transport as a threat to modern society (socio-philosophical analysis) : avtoref. ... kand. philosopher. sciences. — М., 2007.

4. Pestov, N. N. Organization of anti-terrorist activities of internal Affairs bodies in transport: monograph. — М. : Academy of management of MIA of Russia, 2015.

5. Terrorism in the modern world / ed. by B. L. Schultz. — 2nd ed. — М. : Science, 2011.

6. Schultz, V. L. Assessment of crisis situations and terrorist threats to national security / V. L. Schultz [and all] ; ed. by V. L. Schultz. — М. : Science, 2012.