

КОМИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО БЕЗОПАСНОСТИ

ВСЕМИРНЫЙ АНТИКРИМИНАЛЬНЫЙ И АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИЙ ФОРУМ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ АНТИКРИМИНАЛЬНЫЙ И АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИЙ ФОНД

**Мировое сообщество против
глобализации преступности и терроризма**

Научно-практический семинар

*"Современные технологии безопасности на транспорте"*¹

26 мая 2010 г.

Генерал армии
Анатолий Сергеевич Куликов,
Доктор экономических наук,
Президент Клуба военачальников
Российской Федерации,
Председатель Правления Всемирного
Антикриминального и
Антитеррористического Форума

¹ Опубликовано в сборнике "Современные технологии безопасности на транспорте", 2010//
Комитет ГД РФ по безопасности, ВААФ, НААФ

Уважаемые коллеги, участники семинара, гости!

Приглашая Вас к обсуждению на первый взгляд – узко профессиональной темы, поставленной в повестку, предлагаю Вам умозрительно представить земной шар с проложенными на нем транспортными коммуникациями – наземными, подземными, подводными, морскими, воздушными, космическими, продуктопроводами различного назначения и пр. Воображаемая модель даст представление, какой запутанный клубок являет собой наша планета и околоземное пространство. Клубок, всё более уплотняющийся, всё более усиливающий факторы риска для жизни человека, находящегося в постоянном поиске новых способов перемещения людей и ресурсов, новых видов и маршрутов транспортных коммуникаций.

Сегодня мировое сообщество сконцентрировалось на проблемах относительно отдалённого будущего (*к примеру, на вопросах изменения климата*). Но утратило бдительность относительно реальных угроз текущей жизнедеятельности, неотделимой и глобальной частью которой является транспортная система. Извержение вулкана в Исландии показало, что система привычных коммуникаций может быть парализована под воздействием обстоятельств любого происхождения и иметь масштаб планетарного характера.

Специфика нашего семинара приземляет нас к необходимости говорить о противодействии рукотворным угрозам транспортной безопасности, а именно – техногенным, криминальным, в том числе диверсионно-террористическим вмешательствам в деятельность транспортных систем. Транспорт сам является источником повышенной опасности. Он также может быть объектом преступного посягательства и средством совершения или

достижения преступного замысла. Поэтому в контексте семинара нам предстоит обсудить вопросы противодействия использованию транспортных средств и коммуникаций в экстремистских целях, в сферах незаконной миграции и торговли людьми, незаконного оборота оружия и взрывчатых веществ, наркотрафика и т.д.

Национальная транспортная система глубоко интегрирована в международный транспортно-коммуникационный комплекс. Следовательно, мы должны думать над дальнейшим сопряжением национальных и зарубежных стандартов в сфере безопасности, как того требуют федеральный закон "О транспортной безопасности" (*статья 3*) и Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года².

Уважаемые коллеги, в последнее время принято немало значимых для практики организационных решений, направленных на противодействие криминальным замыслам. Действует федеральная программа "Антитеррор". В рамках программы "Модернизация транспортной системы России" предусмотрены меры усиления безопасности. Но есть у нас такая особенность: если наступает *кажущееся* снижение опасности, например, – террористической активности, так ослабевает настойчивость в доведении до ума того, что вчера декларировали как наступление на экстремизм. На наш взгляд, именно снижением наступательности в противодействии терроризму, можно объяснить дерзкий по замыслу и жестокий по исполнению подрыв "Невского экспресса" в сочетании с покушением на теракт против оперативно-следственной бригады в том же самом месте.

Правда, после терактов на Октябрьском участке РЖД в Минтрансе наметилось некоторое оживленное в нормативно-правовом обеспечении реализации Федерального закона "О транспортной безопасности",

² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р.

определены: порядок³ разработки планов обеспечения транспортной безопасности; порядок⁴ ведения реестра категорирования объектов транспортной инфраструктуры. Утвержден Перечень⁵ видов автомобильных транспортных средств, используемых для перевозки пассажиров и опасных грузов, подлежащих оснащению аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС. Правительством утверждены Правила⁶ аккредитации юридических лиц для оценки уязвимости объектов транспорта и транспортных средств.

После мартовского теракта в московском метро Президент России потребовал разработки системных, комплексных мер предотвращения чрезвычайных ситуаций на транспорте в строгом соответствии с действующим Федеральным законом "О транспортной безопасности"⁷. Правительству России поручено разработать соответствующую программу до 2014 года и обеспечить её последующую реализацию.

Президентский указ⁸ от формального акта реагирования на подобные происшествия отличается совершенно конкретными установками и сроками, определением источника финансирования (федеральный бюджет) и субъекта исполнительной власти (Минтранс), ответственного:

- а) за создание комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте;
- б) за предотвращение чрезвычайных ситуаций и террористических актов на транспорте;
- в) за обеспечение защиты населения.

³ Приказ Минтранса России от 11 февраля 2010 г. № 34.

⁴ Приказ Минтранса России от 29 января 2010 г. № 22.

⁵ Приказ Минтранса России от 9 марта 2010 года № 55

⁶ Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. N 289.

⁷ Федеральный закон "О транспортной безопасности" от 9 февраля 2007 г. №16-ФЗ.

⁸ Указ Президента РФ от 31 марта 2010 №403 "О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте".

Чуть больше месяца назад Минтранс, ФСБ и МВД России издали совместный приказ⁹, которым определены виды возможных угроз деятельности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Из него следует, что к потенциальным угрозам относятся попытки захвата и установления контроля над указанными объектами, совершение взрыва (или установление взрывных механизмов), загрязнения их химическими, ядовитыми, радиоактивными или иными веществами, оставляющими опасные для человека следы, захват, подрыв критических элементов управления объектами транспорта, иное приведение их в негодное состояние.

Всё это важные решения. На наш взгляд, они должны были появиться и вступить в силу раньше, – а именно сразу после принятия федеральных законов "О противодействии терроризму" и "О транспортной безопасности". Что же тормозит правотворческий процесс в этой сфере?

Вопросы выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования политики транспортной безопасности находятся в ведении Минтранса¹⁰. Эту функцию в Минтрансе выполняет довольно значительный и разветвленный бюрократический аппарат, связанный с безопасностью, в который входят профильный департамент и нескольких управлений транспортной безопасности, встроенных в структуры отраслевых агентств на видах транспорта (Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Росморречфлот). Кроме того, общая надзорная функция возложена на Ространснадзор. В раздаточных материалах у вас есть информация о построении этих структур. Её содержание наводит на мысль о размытости ответственности и дублировании функций. Насколько эффективно такое

⁹ Приказ от 5 марта 2010 г. N 52/112/134 "Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств"

¹⁰ Положение о Минтрансе в действующей на 15.05.2010 редакции// <http://www.mintrans.ru/>

громоздкое организационное построение? Не мешает ли оно более оперативно реагировать на вызовы и угрозы, связанные с безопасностью функционирования самого транспортного комплекса, с обеспечением безопасности личности и общества?

Президентским указом на Минтранс возложена вся полнота ответственности за "создание комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте, предотвращения чрезвычайных ситуаций и террористических актов на транспорте, а также обеспечения защиты населения". Медлительность в разработке нормативно-правовой базы сдерживает развитие самой транспортной системы и её технологической безопасности.

Не хотелось бы думать, что выполнение президентских поручений, этих, увы, затратных мер – утонет в недрах чиновничьих структур или будет отложено или отдано на усмотрение хозяйствующих субъектов или местных властей, как это случалось ранее. Между тем, есть аспекты, уязвимые для безопасности, которые можно и нужно выявлять в процессе текущей деятельности, не дожидаясь открытия целевого финансирования.

К примеру, определить уязвимые места на маршруте движения сверхскоростных поездов "Сапсан" на Октябрьском участке РЖД. Что получилось? Перспективный вид транспорта, изначально поставлен на не соответствующую объективным требованиям магистраль. По опубликованным данным¹¹, в 2009 г. на этом участке под колёсами погибло 288 человек. Создаваемый вихревой воздушный поток сметает багаж и людей, находящихся на узких перронах. Путьеые переходы либо находятся в аварийном состоянии, либо расположены в неудобных для населения местах. Полоса отчуждения не обеспечивает ограничения доступа посторонних к

¹¹ <http://mk-piter.ru/2010/04/22/010/?firstpage>, (со ссылкой на РЖД), частота движения – 7 поездов в сутки.

рельсовому пути. Что же говорить об антитеррористической безопасности. Все эти обстоятельства, а также отмена бюджетных поездов на этом направлении, подогревают гнев "народных мстителей". Они ежедневно совершают акты вандализма и др. опасные для пассажиров выходки, влекущие повреждения подвижного состава и железнодорожного полотна. Названные обстоятельства – не вопросы новых капиталоемких технологий. Это качество проектирования и принятия решений. Высокоскоростные поезда планируется вводить и на других направлениях, все вышеназванные просчёты должны быть учтены.

Разумеется, надо честно признать, что ни взваливать только на федеральный бюджет, ни требовать только от собственника обеспечения транспортной безопасности невозможно и безответственно. К примеру, в собственности РАО "РЖД" находится около 110 тысяч километров железнодорожных путей и ещё столько же – в ведении или собственности промышленных предприятий. Следовательно, оснастить современными технологиями безопасности протяженность 220 км железных дорог со всеми объектами инфраструктуры не может ни бюджет, ни собственник. Это сфера совместной ответственности, которая должна быть закреплена в законодательном порядке применительно и к ныне существующей транспортной сети, и к будущим схемам развития транспорта.

О воздушном транспорте. Ужесточение мер предполётного контроля в сфере воздушных перевозок, последовавшее за терактами последних лет, позитивно сказалось на состоянии безопасности, хотя и сопряжено с определенными неудобствами для пассажиров. В ближайшее время Евросоюз намерен отменить ограничения на провоз жидкостей на борту самолета. На смену действующему запрету придёт новая технология безопасности, а с ней и требование к авиаперевозчикам оборудовать пункты вылета специальными сканерами, способными определять наличие в жидкостях взрывчатки. Одновременно Евросоюз планирует ввести единый

пакет документов, идентифицирующих личность авиапассажира. Предполагается, что в полном объеме эти изменения вступят в силу в течение ближайших двух лет. Следовательно, Росавиации и перевозчикам необходимо принять это во внимание и своевременно отреагировать организационно и технологически. Особенно, учитывая рост пассажиропотока после принятия всех решений об упрощении процедур въезда российских граждан в страны Евросоюза.

Апрельская катастрофа под Смоленском потрясла всё общество. Выводы ещё впереди. Однако уже сейчас кажется актуальной постановка вопроса о том, насколько оправдано право командира корабля на принятие собственного субъективного решения в ситуациях, когда службы управления воздушным движением дают иные рекомендации, исходя из бóльшего объёма информации об условиях полёта? Специалисты в этой области должны сказать своё слово. Тем более, что этот пример не единичный.

Требует серьёзной проработки проблема технологий безопасности на автомобильном транспорте, на долю которого приходится 60% перевозок транспортом общего пользования. Принято считать, что наихудшая ситуация в этой сфере, конечно же, в России. Справедливости ради скажем: что касается состояния дорог и придорожного сервиса, – действительно, мы далеки от стандартов качества. Треть протяженности федеральных дорог эксплуатируется со значительным превышением нормативной нагрузки. Темпам роста автопарка не соответствуют темпы и объёмы дорожного строительства. За последние 10 лет протяженность дорог увеличилась на 15%, в то время как легковой автопарк прирос на 75%. В остальном же есть много общих проблем, относящихся к безопасности, которые волнуют сообщество автомобилистов во всем мире.

В ноябре прошлого года, согласно решению ООН и по инициативе России, состоялась международная общеминистерская конференция по безопасности дорожного движения. Уникальная в своём роде встреча

специалистов, представлявших почти 150 государств, 20 правительственных и 80 неправительственных организаций. В докладах названы впечатляющие цифры дорожного травматизма: ежегодно в ДТП погибает свыше 1,3 млн. человек. Лидеры – Индия (115 тыс.) и Китай (90 тыс.). В России в 2008 г. погибло почти 30 тысяч, в 2009 г. – более 26 тысяч человек. Но если "лидерство" определять по удельному весу, то в своей бесшабашности мы оставили далеко позади многие государства. В расчёте на 100 тысяч российского населения в ДТП ежегодно погибает 23,5 человека, а в странах Евросоюза этот показатель составляет 9-10 человек.

Причины высокой аварийности на автодорогах не только в состоянии дорожных покрытий, не только в состоянии технопарка, но, главным образом, в культуре управления источниками повышенной опасности – транспортными средствами. Посмотрите статистику: из 80 тысяч осужденных за преступления против безопасности движения¹², 79,1 тысячи – нарушения ПДД водителем, из них более половины (54%) – совершены при отягчающих и особо отягчающих обстоятельствах. Мы не уважаем требования скоростного режима. Допускаем нахождение за рулем с определённым уровнем алкоголя в крови¹³. Не строго требуем соблюдения времени труда и отдыха водителей, которые нередко по 18-20 часов находятся в движении. Результат – тысячи безвозвратных потерь.

В сфере междугородних и внутригородских пассажирских перевозок занято немало граждан из сопредельных государств. Многие не имеют необходимого опыта для перевозки людей. Зачастую сами эти граждане, да и их работодатели, не отличаются высокой ответственностью к условиям безопасности пассажиров и других участников движения, не подготовлены к первичным действиям по оказанию доврачебной помощи пострадавшим в чрезвычайных ситуациях. Вспомним, сколько народу погибло в

¹² По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2003-2009 гг.// <http://www.cdep.ru/index.php?id=5&item=278>

¹³ Допустимая концентрации – 0,3грамма на литр крови или 0,15 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха// Примечание к ст. 27.12 КоАП РФ, введено Федеральным законом от 24.07.2007 №210-ФЗ

междугородних автобусах по вине лихачей, спящих водителей, под воздействием алкоголя...

Поэтому, представляется настоятельно необходимым форсировать на уровне национальных законодательств разработку таких правовых норм, которые бы имели общее значение для профессиональных водителей, автолюбителей, автотуристов, иммигрантов. То есть, как сказал Президент,

"чтобы водитель, лишенный права управления в одной стране, не имел бы права вести машину на территории другой". Соответствующее предложение считаю необходимым внести на рассмотрение Межпарламентской ассамблеи СНГ.

У названной проблемы есть измерение не только человеческими жизнями. Как бы ни казалось циничным, но экономические потери тоже впечатляют: по оценкам экспертов, за последние пять лет совокупные потери российской экономики от ДТП составляют 5,5 триллиона рублей. Это много или мало? Судите сами: доходная часть федерального бюджета на 2010 г. составляет 6,9 триллиона рублей¹⁴. Кто не справился с названной математикой, уточню – это 80% доходной части годового бюджета.

На августовском совещании (2009 г.) по вопросам безопасности дорожного движения Президент России дал ряд конкретных поручений Правительству и отдельным министерствам. Прошёл почти год. Мягко говоря, не все из них выполнены или о содержании выполненных работ мало кто знает. Скажем, на упомянутом совещании сообщалось о мероприятиях по созданию на крупнейших федеральных дорогах европейской части страны травмоцентров, оснащенных самым современным оборудованием. В их числе названа трасса "Дон". Как автомобилист с многолетним стажем, хорошо знаю российские дороги, особенно федеральную трассу "Дон". На всём её протяжении вы не встретите даже

¹⁴ Статья 1 Федерального закона от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ, <http://www.rg.ru/2009/12/04/budjet-dok.html>

плохонького указателя с информацией о месте нахождения травмоцентров. А ведь в случае ЧП это потеря того самого "золотого часа", который спасатели и медики считают самым ценным для сохранения жизни пострадавших в авариях.

О технологиях контроля за состоянием пилота, машиниста, водителя. Авиационная катастрофа под Пермью, в которой, согласно выводам Международного авиационного комитета, повинен лётчик (*находившийся в состоянии алкогольного опьянения*), аварии на автодорогах и многие чрезвычайные происшествия такого рода, требуют внесения изменений в организацию допуска и автоматического контроля за физическим состоянием лица, управляющего транспортным средством. Сонный водитель автобуса, машинист метрпоезда, пьяный лётчик – это потенциальные убийцы.

Готовых решений на современном рынке систем и технологий безопасности много. Специалисты ежегодно находят немало новых образцов на форумах "ИНТЕРПОЛИТЕХа". Проблема в том, что любая задача по созданию и внедрению систем безопасности, становится капиталоемкой. Месяц назад в Торгово-промышленной палате РФ состоялся "круглый стол" со сходной повесткой дня. В ряде выступлений прозвучала критическая, но, по сути, справедливая мысль о том, что предлагаемые ныне технологии наблюдения за состоянием безопасности и технологии её непосредственного обеспечения на объектах транспорта и в транспортных средствах в ценовом выражении нередко превосходят стоимость этих средств. Это становится настолько невыгодным для эксплуатационщика и перевозчика, что они предпочитают идти на риски, но обходиться без непосильных затрат.

Доступные информационные источники свидетельствует, что это, к сожалению, общемировая тенденция. На январской международной встрече экспертов ООН в Женеве зафиксированы факты отсутствия "единого понимания по разделению сфер ответственности в области обеспечения

транспортной безопасности между государственными структурами и бизнесом", а также недостаточность использования потенциала государственно-частного партнерства в данной сфере"¹⁵. Таким образом, проблема свойственна не только России, но и другим, в том числе благополучным странам.

Большую социально-экономическую функцию выполняет **городской электротранспорт**. На его объектах совершаются как банальные по своему содержанию преступления (кражи, хулиганство футбольных фанатов, мошенничество и бродяжничество), так и тяжкие по своим последствиям преступления организованных преступных групп, газовые атаки и террористические акты. Вопрос обеспечения безопасности пассажиров на метрополитене сохраняет свою остроту и не может быть сферой ответственности только управления метрополитеном. Только столичная подземка ежедневно перевозит более 9 млн. (а в праздники – до 14 млн.) пассажиров. Почти 300-километровая протяженность метропути в туннелях и на открытых участках требует плотного визуального контроля и оптимального размещения средств быстрого реагирования. Это дорого. Финансовое участие в создании системы безопасности московского метро должно быть более ощутимым как со стороны федеральной власти, так и столичной, так и власти других региональных центров, где есть метрополитен.

Нельзя обойти проблему морского пиратства. Последние годы эта тема приобретает опасное развитие. В прошлом году в районе Африканского Рога совершено 217 нападений, каждое пятое – завершилось захватом судна и экипажа, примерная сумма выкупа за которые составила 82 млн. долларов. Несмотря на усилия государств и международных организаций, объявивших

¹⁵ http://www.unece.org/trans/events/2010/inlandsecurity_forum10.html

войну пиратам, современные флибустьеры расширили район своих действий. Удалившись на сотни миль от Аденского залива, стали нападать на более крупные и быстроходные суда, в том числе российской приписки или с российскими судовыми экипажами.

Более полутора лет ситуацию изучает Совет Безопасности ООН. Результат весьма скромный: договорённость о патрулировании вооруженными силами и продление эмбарго на поставку оружия в Сомали. Но эмбарго действует с 1992 г., однако же, морские разбойники хорошо вооружены и вполне современным оружием.

Задумаемся, *какой ценой* обеспечивается проводка судов в отдельных районах торгового и пассажирского мореплавания? Дорогое удовольствие держать мощные военно-морские силы для этой цели. Может быть, целесообразно готовить и вводить в состав судовых команд некий спецназ "Антикорсар"? Нужны также серьезные проработки технической стороны вопроса, чтобы несанкционированное проникновение на борт было невозможно в принципе. Главное же в том, чтобы обеспечить неотвратимость судебного преследования и наказания пиратов. Мировое сообщество, оставляя разбойников безнаказанными, фактически поощряет их к новым атакам.

27 апреля 2010 г. Совет Безопасности ООН единогласно одобрил инициированную Россией резолюцию об уголовном преследовании морских пиратов. Генсеку ООН предложено в трехмесячный срок представить предложения о механизме их привлечения к ответственности. Один из вариантов – специально созываемый международный морской трибунал либо судебная палата в национальном суде одного из государств для рассмотрения дел по фактам пресеченного пиратства. Соответствующие комитеты российского парламента должны активно подключиться к продолжению и материализации российских инициатив и предложить ООН соответствующие проекты правовых актов.

О продуктопроводах: Стратегические в политическом смысле и крайне опасные для жизни и здоровья в случае нарушения их эксплуатации или несанкционированных вмешательств, эти транспортные артерии в последнее время требуют усиленного внимания, в том числе в плане поиска новых технологий их физической защиты как от незаконных врезок, так и от воздействий диверсионного характера. В 2007 г. организациям-собственникам магистральных продуктопроводов законодатель предоставил право¹⁶ получать в органах внутренних дел во временное пользование и использовать служебное оружие и специальные средства для обеспечения сохранности добываемой и транспортируемой продукции, а также имущества, необходимого для выполнения государственных контрактов.

Но этого мало. Нужно, чтобы бизнес более активно включался в разработку систем защиты от противоправных посягательств в едином комплексе мер контртеррористического направления. И не только в России, но и в сопредельных государствах СНГ, Европы и азиатского региона, заинтересованных в выработке универсальных параметров выявления и защиты наиболее уязвимых мест в глобальной транспортной сети.

Составной частью транспортной безопасности является **состояние правопорядка на объектах транспорта**. Преступность в этой сфере можно характеризовать как *"нестабильная стабильность"*, с ежегодным колебанием общего числа зарегистрированных преступлений от 75 до 84 тысяч преступлений (всего с 2005 по 2009 гг. совершено 396,3 тысячи). Нет оснований полагать, что в ближайшее время ситуация с преступностью на объектах транспорта будет улучшаться. Более того, прогнозируются новые задачи милиции, обусловленные вступлением в силу Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана. В створы таможенных коридоров пойдёт

¹⁶ Внесены изменения в федеральные законы "Об оружии" и "О поставках продукции для федеральных государственных нужд". Касаются ОАО "Транснефть" и ОАО "Газпром".

значительный объем и многообразие товарных ценностей, к которым потянутся интересы организованного криминала.

Вокзалы, поезда, аэропорты, грузовые терминалы всегда будут привлекать интерес организованных преступных групп и преступников-одиночек. На транспорте большой и постоянно меняющийся поток грузов и людей, как правило, имеющих при себе деньги и ценности. Здесь легко затеряться, замести следы. Опыт, созданный транспортной милицией, отличается особой спецификой, которую не обеспечат территориальные органы внутренних дел. На протяжении сотен и тысяч километров железнодорожных магистралей, в воздушных гаванях и на водных путях транспортная милиция обеспечивает преемственность, сопровождение и реализацию оперативной информации, обеспечивает весь комплекс предупреждения и пресечения правонарушений и преступлений, независимо от того, в чьей территориальной юрисдикции они совершены.

Как известно, в рамках реформы МВД меняется организационная структура органов внутренних дел на транспорте, ликвидируется линейный принцип построения транспортной милиции. Поспешность и неубедительная аргументация этого решения представляется ошибочной, тем более, что исторически такие "реорганизации" ранее имели место, а наступавшие последствия заставляли вернуться к прежнему (линейному) принципу построения. Замечу, что в системе органов прокуратуры никаких проектов об упразднении транспортных прокуратур не вынашивается. Полагаю, что в сегодняшней дискуссии мы выскажемся по этой теме и доведём свою позицию до руководства МВД.

Уважаемые коллеги! Затронуты не все проблемы современной транспортной безопасности и технологий её обеспечения. В ваших выступлениях ожидаем услышать дельные предложения, которые оргкомитет семинара обобщит в виде рекомендаций для институтов власти,

специалистов, учёных, которые занимаются рассматриваемой проблематикой. Спасибо за внимание.