

И. Н. Егорушкин*

Правовая культура и антитеррористическая безопасность объектов транспорта

Терроризм, в любых формах своего проявления, превратился в одну из самых опасных проблем, с которыми человечество вошло в XXI столетие, и представляет реальную угрозу национальной безопасности страны. Не случайно в Концепции национальной безопасности Российской Федерации в перечне факторов, создающих широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны, названо увеличение масштабов терроризма. В России проблема терроризма и борьбы с ним резко обострилась в 90-х гг. XX в. Деятельность экстремистских организаций и группировок в настоящее время продолжает оставаться серьезным фактором дестабилизации социально-политической ситуации в России, создающим угрозу конституционной безопасности и территориальной целостности страны.

В борьбе с терроризмом правоохранительные органы различных стран мира постоянно ведут поиск новых средств, позволяющих им успешно противостоять этому явлению. Каждое государство стремится к эффективному подавлению террористической деятельности и одновременному обеспечению прав человека и его основных свобод.

За последние десять лет в России принято более 500 нормативных правовых актов, прямо или косвенно призванных противодействовать проявлениям терроризма¹. В соответствии с Конституцией РФ вопросы обороны и безопасности, уголовное, уголовно-процессуальное, а также уголовно-исполнительное законодательство находятся в исключительном ведении Российской Федерации, а административное, административно-процессуальное право — в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это — ключевые нормы Основного Закона РФ, в соответствии с которыми его и представляют в качестве составной части правовой основы противодействия терроризму.

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»² является базовым федеральным законом, регулирующим общественные отношения в сфере противодействия терроризму, закрепившим основные понятия и принципы противодействия терроризму. Приоритет мер предупреждения терроризма является одним из самых важных принципов противодействия данному явлению, он означает выбор российским законодателем стратегии использования превентивных методов борьбы с террористами. Реализация данного принципа направлена на снижение до минимума рисков гибели и вреда здоровью большого количества людей.

После совершенного 24 января 2011 г. террористического акта в московском аэропорту Домодедово приказом министра транспорта Российской Федерации от 26 января 2011 г. № 23 «Об объявлении уровня безопасности объектов аэропортовой структуры», в аэропортах московского аэроузла, международных аэропортах и аэропортах федерального значения Российской Федерации был введен уровень безопасности № 2, в соответствии с требованиями Воздушного кодекса

* Аспирант кафедры публичного права Саратовского государственного социально-экономического университета.

¹ См.: Дикаев С. У. Терроризм и преступления террористического характера (опыт системного анализа). СПб., 2004. С. 128.

² См.: Российская газета. 2006. 10 марта.

Российской Федерации, Постановления Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 «Об уровнях безопасности транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)»¹ и Постановления Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 897 «О федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства»². Ввиду отсутствия нормативного акта, регламентирующего требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта, которые были установлены приказом Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 40³, руководителям субъектов транспортной инфраструктуры было рекомендовано ввести дополнительные меры безопасности в виде проведения досмотра граждан на входах в аэровокзалы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 г. № 940⁴ предусматриваются три уровня безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Уровень безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств № 1 действует постоянно, а № 2 и № 3 объявляются (устанавливаются) и отменяются субъектами транспортной инфраструктуры на основании:

– решения руководителей образованных в соответствии с Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116⁵ Федерального оперативного штаба, оперативных штабов в субъектах Российской Федерации либо министра транспорта РФ (уполномоченных ими должностных лиц) об изменении степени угрозы совершения носящего террористический характер акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;

– решения министра внутренних дел РФ либо министра транспорта РФ (уполномоченных ими должностных лиц) об изменении степени угрозы совершения не носящего террористический характер акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса.

Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 851 в целях своевременного информирования населения о возникновении угрозы террористического акта и организации деятельности по противодействию его совершению утвержден «Порядок установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства»⁶, согласно ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму». В соответствии с утвержденным Порядком

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12, ст. 1383.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 15, ст. 1795.

³ См.: Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта : приказ Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 40 // Российская газета. 2011. 16 марта.

⁴ См.: Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления) : постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 50, ст. 5964.

⁵ См.: О мерах по противодействию терроризму : Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 8, ст. 897.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 25, ст. 3315.

устанавливаются три уровня террористической опасности на отдельных участках территории Российской Федерации (объектах): повышенный (синий), высокий (желтый), критический, (красный). Таким образом, устанавливаемые уровни террористической опасности распространяются и на объекты транспортной инфраструктуры. Мероприятия, вводимые при повышенном (синем) уровне террористической опасности, по своей сути дублируют требования по обеспечению транспортной безопасности.

В результате сложилась ситуация, когда вопросы организации мер предупреждения терроризма на объектах транспорта регулируются Постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 и Указом Президента РФ от 14 июня 2012 г. № 851, которыми устанавливаются три уровня опасности и безопасности. При этом уровни не равноценны, и возникла ситуация излишней зарегулированности данного вопроса.

Учитывая наибольшую юридическую силу Указа Президента РФ, который является нормативным правовым актом и издается главой государства в соответствии с полномочиями, предусмотренными Конституцией РФ, он обязателен для исполнения на всей территории Российской Федерации, имеет прямое действие и приоритетное значение по отношению к другим подзаконным актам.

Постановление Правительства РФ согласно Конституции РФ издается на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ и регулирует отношения в различных отраслях общественной и государственной жизни. Они обязательны для исполнения органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами на всей территории Российской Федерации. Акты Правительства РФ носят подзаконный характер и не могут противоречить федеральным законам и указам Президента РФ. В случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ они могут быть отменены Президентом РФ.

Для оптимизации комплекса мер предупреждения терроризма необходимо определить единый Порядок установления уровней террористической опасности в Российской Федерации, а учитывая процессы интеграции российских транспортных предприятий в мировое экономическое пространство, требуется гармонизация российской нормативно-правовой базы с международными стандартами.

Необходимо также отметить, что на данный момент не существует единого понятия терроризма, в том числе международного, и соответственно уровни террористической опасности, устанавливаемые государствами, различны.

Впервые система так называемых «уровней террористической угрозы» или «уровней террористической опасности» была разработана в США после событий 11 сентября 2001 г. в ответ на многочисленные жалобы граждан страны о том, что госорганы не дают разъяснений о степени такой опасности, складывающейся в тот или иной момент. Система состоит из пяти уровней, различающихся по цветам: зеленого, синего, желтого, оранжевого и красного. Наименьшую степень опасности, соответствующую повседневной «норме», обозначает зеленый цвет, наивысшую — красный, синий уровень соответствует призыву «быть настороже», желтый характеризуется как «серьезный», оранжевый — как «критический». Определение

же уровня террористической угрозы происходит согласно получаемой специальными службами США информации об активности различного рода экстремистских организаций, террористических в том числе.

Схожая система оповещения общественности о степени террористической опасности действует в ряде других европейских стран, в частности, во Франции, где введена четырехцветная антитеррористическая шкала, а также в Израиле, Индии, Японии.

В Великобритании пятиступенчатая система оценки террористической угрозы введена с 1 августа 2006 г. С этого момента текущий уровень террористической угрозы публикуется на интернет-сайтах МВД Великобритании и Службы безопасности МИ-5. Пять уровней — «низкий», «умеренный», «значительный», «серьезный» и «критический» — не кодируются названиями цветов, как в США. Ранее в Великобритании для пользования правоохранительных органов и спецслужб существовала система из семи степеней угрозы терроризма. Долгое время британское правительство не публиковало данных об уровне террористической угрозы. Официальные представители кабинета заявляли, что общественности знать об уровне угрозы совершенно необязательно, поскольку эти вопросы находятся в компетенции служб разведки и контрразведки. Однако после взрывов в лондонском метро в июле 2005 г. в адрес спецслужб посыпались упреки в том, что именно неосведомленность граждан привела к жертвам.

Перечисленные проблемы введения, реализации и прекращения превентивных мер противодействия террористическим угрозам требуют урегулирования. Необходим нормативный акт, предусматривающий установление рациональных требований по обеспечению авиационной и транспортной безопасности для объектов транспортной инфраструктуры, соответствующих реальным угрозам, и регламентирующий механизм информирования граждан об уровне введенной угрозы, сроках его действия и ограничениях.

В целях организации адекватных предупредительных мер противодействия террористическим угрозам в отношении транспортных средств государств мирового сообщества целесообразно выработать единые уровни террористической опасности, что позволит адекватно оценивать уровень угроз в конкретном государстве, регионе либо на объекте транспортной инфраструктуры и планировать организацию превентивных мер.

Соблюдение норм правовой культуры при разработке нормативных актов, а также правильное расставление акцентов в борьбе с терроризмом могли бы значительно повысить ее эффективность, что, безусловно, позволило бы сохранить большое количество человеческих жизней.