

КОРРЕКТНО ОЦЕНИТЬ УГРОЗЫ, ЧТОБЫ ПРОТИВОСТОЯТЬ ИМ

To assess threats correctly to confront them

Analysis of the practice of the existing regulatory and other documents requirements use made it possible for the staff of the University of Integrated Security Systems to identify the issues, arising during their implementation, as well as outline the priority steps to improve the regulatory framework to ensure the antiterrorist protection of increased responsibility facilities (territories).

АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ДЕЙСТВУЮЩИХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ И ИНЫХ ДОКУМЕНТОВ ПОЗВОЛИЛ СОТРУДНИКАМ УНИВЕРСИТЕТА КОМПЛЕКСНЫХ СИСТЕМ БЕЗОПАСНОСТИ (УНИВЕРСИТЕТА КСБ) ВЫДЕЛИТЬ ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ, А ТАКЖЕ НАМЕТИТЬ ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ШАГИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ОБЪЕКТОВ (ТЕРРИТОРИЙ) ПОВЫШЕННОГО УРОВНЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.

Перед тем как перейти к сути вопроса, отметим, что под объектами повышенного уровня ответственности в статье подразумеваются особо опасные, технически сложные, уникальные объекты и объекты с возможным массовым пребыванием людей.

Как известно, развитие законодательства в сфере обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов (территорий) исходит из практики физической защиты объектов атомной от-

носить подходы к обеспечению физической защиты объектов атомной отрасли на обеспечение антитеррористической защищенности объектов другого типа.

В дальнейшем были разработаны нормативные правовые документы в сфере обеспечения безопасности таких стратегических отраслей российской экономики, как объекты топливно-энергетического и транспортно-комплексов. Процессы обеспечения безопасности объектов этих стратегических отраслей ста-

Геннадий СОЛОМАНИДИН, д. т. н., профессор, проректор АНО ДПО «Университет комплексных систем безопасности» (УКСБ), главный научный секретарь Всемирной академии наук комплексной безопасности (ВАН КБ)

Gennady SOLOMANIDIN, Doctor of Technical Sciences, Professor, Vice-Rector of ANO DPO University of Integrated Security Systems, Chief Scientific Secretary of the World Academy of Integrated Security Sciences

Ольга ЛЮБИМОВА, ректор АНО ДПО УКСБ, к. т. н.

Olga LYUBIMOVA, Rector of ANO DPO University of Integrated Security Systems, Ph.D.

Александр ЗОТКИН, проректор АНО ДПО УКСБ

Alexander ZOTKIN, Vice-Rector of ANO DPO University of Integrated Security Systems



расли. В структуре отрасли – четыре крупных научно-производственных комплекса: предприятия ядерного топливного цикла, атомного машиностроения, ядерного оружейного комплекса и отраслевые научно-исследовательские институты. Однако следует понимать, что не всегда целесообразно автоматически пере-

ли регламентироваться нормативно-правовыми документами для каждой отрасли, в том числе законами Российской Федерации № 256-ФЗ от 21 июля 2011 года и № 16-ФЗ от 9 февраля 2007 года соответственно. Они устанавливают организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов стра-



тегических отраслей российской экономики, за исключением объектов атомной энергетики. В целях предотвращения актов незаконного вмешательства они определяют полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в указанной сфере, а также права, обязанности и ответственность физических и юридических лиц, владеющих на праве собственности или ином законном праве объектами указанных отраслей.

Анализ практики применения требований нормативно-правовых документов по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов упомянутых выше отраслей выходит за рамки этой статьи. Однако, учитывая, что к настоящему времени в сфере обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов транспортного и топливно-энергетического комплексов накоплен определенный опыт, будем ссылаться на некоторые положения нормативных правовых документов по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов этих отраслей экономики.

Обобщая опыт, накопленный авторами при разработке разделов проектной документации по противодействию террористическим актам для объектов повышенного уровня ответственности, можно констатировать, что подзаконных нормативных документов, в которых в

полном объеме освещались бы методические вопросы регулирования в сфере антитеррористической защищенности объектов (территорий), в настоящее время недостаточно.

ЗАДАЧИ ПОСТАВЛЕНЫ

Постановлением Правительства РФ № 1244 от 25 декабря 2013 года федеральным органам исполнительной власти поставлена задача определить правила разработки требований к антитеррористической защищенности и паспорта безопасности для следующих видов объектов (территорий): а) для объектов (территорий), правообладателями которых является Государственная корпорация по атом-

террористической защите (за исключением объектов, подлежащих обязательной охране войсками Национальной гвардии Российской Федерации);

в) для мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками Национальной гвардии Российской Федерации.

Для объектов, отмеченных в пункте «а», сложилась определенная практика организации охраны и, соответственно, обеспечения антитеррористической защищенности.

В настоящее время в перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками Националь-

« Подзаконных нормативных документов, в которых в полном объеме освещались бы методические вопросы регулирования в сфере антитеррористической защищенности объектов (территорий), в настоящее время недостаточно

ной энергии «Росатом» или которые относятся к сфере их деятельности;

б) для объектов (территорий), правообладателями которых являются федеральные органы исполнительной власти или которые относятся к сфере их деятельности, предполагающей использование объекта (территории), подлежащего анти-

ной гвардии Российской Федерации, согласно Распоряжению Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2009 года № 1629-р «Об утверждении перечня объектов, подлежащих обязательной охране полицией», пункт «в», входят около 38 тыс. объектов. К ним относят склады хранения боеприпасов,



Корректное определение возможных воздействий угроз обеспечивает эффективное вложение средств, направленных на реализацию мероприятий по противодействию этим угрозам

периметры международных аэропортов и аэродромов, административные здания судов, прокуратур, федеральных и региональных органов власти, здания и хранилища государственных музеев, библиотек, архивов, музеев-заповедников, относящиеся к объектам культурного наследия, а также здания государственных телевизионных и радиовещательных компаний.

Постановлением Правительства РФ № 1244 от 25 декабря 2013 года «Правила разработки требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) и паспорта безопасности объектов (территорий)» обозначена задача разработки требований к антитеррористической защищенности объектов (пункт «б») и мест (территорий) с массовым пребыванием людей (пункт «в»).

В настоящее время разработаны требования к антитеррористической защищенности (подготовлены и внесены в установленном порядке акты Правительства РФ) для таких объектов, как гостиницы и другие средства размещения, объекты спорта. В то же время остаются нерешенными вопросы антитеррористической защи-

щенности таких объектов, как многофункциональные комплексы. Наличие в одном комплексе элементов различного функционального назначения, например сочетание объектов торговли, гостиницы и апартаментов, вызывает вопросы к разработке паспортов безопасности отдельно для каждого элемента. Логика подсказывает, что для многофункционального объекта целесообразно разрабатывать единый паспорт безопасности.

Действующие нормативные документы регулируют вопросы антитеррористической защищенности уже введенных в эксплуатацию объектов. В то же время вопросы заблаговременного принятия решений по обеспечению антитеррористической защищенности объектов (территорий) на этапах градостроительного проектирования (что касается территорий) и для объектов при разработке проектной документации оказались нерегламентированными.

Исключение составляет Постановление Правительства РФ от 23 января 2016 года № 29 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры

по видам транспорта на этапе их проектирования и строительства и требований по обеспечению транспортной безопасности объектов (зданий, строений, сооружений), не являющихся объектами транспортной инфраструктуры и расположенных на земельных участках, прилегающих к объектам транспортной инфраструктуры и отнесенных в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации к охраняемым зонам земель транспорта, и о внесении изменений в Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

Практика показывает, что нормативные документы должны содержать единые (скоординированные) правила разработки требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) как на этапе проектирования, так и на этапе эксплуатации.

К сожалению, Постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2011 года № 73 «О некоторых мерах по совершенствованию подготовки проектной документации в части противодействия террористическим актам» и свод правил СП 132.13330.2011 «Обеспечение антитеррористической защищенности зданий и сооружений. Общие требования проектирования» не содержат единых скоординированных правил разработки антитеррористической защищенности проектируемых и эксплуатируемых объектов и, следовательно, не исключают коррупционную составляющую.

При работе над новой редакцией свода правил «Обеспечение ан-

титеррористической защищенности зданий и сооружений. Общие требования проектирования» необходимо учесть нестыковки и откровенные несоответствия, имеющие место в нормативных документах, регламентирующих вопросы антитеррористической защищенности уже введенных в эксплуатацию объектов.

УСТРАНИТЬ НЕДОСТАТКИ

Остановимся более подробно на упомянутых нестыковках и несоответствиях существующей нормативной базы.

Правилами разработки требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) и паспорта безопасности объектов (территорий), утвержденными Постановлением Правительства РФ № 1244 от 25 декабря 2013 года, пункт 6, «...определяется порядок проведения категорирования объекта (территории), то есть отнесения объекта (территории) к определенной категории с учетом степени угрозы совершения на нем террористического акта и возможных последствий его совершения на основании оценки состояния защищенности объекта (территории), учитывающей его значимость для инфраструктуры и жизнеобеспечения и степень потенциальной опасности совершения террористического акта».

К сожалению, приходится констатировать следующее:

- определения термину «степень угрозы» в нормативных документах не дано, а сам термин не очевиден;
- в нормативных правовых документах не предложены методики расчета возможных последствий совершения на объекте (территории) террористического акта с учетом как экономических, так и политических аспектов.

Таким образом, получается, что при отнесении объекта к определенной категории нормативными документами предписано исходить из степени защищенности объекта, тогда как практика подсказывает обратное: требования к степени защищенности объекта должны быть определены исходя из установленной категории объекта (территории).

Принципиально иной подход определяет Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2017 года № 447 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности гостиниц и других средств размещения и формы паспорта безопасности таких объектов», где в пункте 7



прописано: «Прогнозный показатель численности людей, которые могут погибнуть или получить вред здоровью в результате совершения террористического акта на территории гостиницы, принимается равным уровню максимальной единовременной заполняемости гостиницы. Прогнозный показатель возможного экономического ущерба в результате совершения террористического акта на территории гостиницы принимается равным балансовой стоимости гостиницы».

Отсутствие нормативных документов, в которых в полном объеме освещались бы методические вопросы определения порядка проведения категорирования объекта (территории), в том числе определение степени угрозы, возможных послед-

ствий совершения террористического акта, выделение критических элементов объекта, приводит к различию различными органами существующих норм.

ОЦЕНИТЬ ОПАСНОСТЬ

Определение степени угрозы совершения террористического акта в настоящее время нормативными правовыми документами предлагается производить на основании данных о совершенных и предотвращенных террористических актах. Использование подобного подхода не представляется возможным, так как вероятность совершения террористического акта (по определению вероятности как частоты события) на действующем объекте ничтожно мала (а для проектируемого объекта





«Для ряда объектов предлагается внести требование о разработке раздела «Мероприятия по противодействию террористическим актам как на этапе эксплуатации, так и в период строительства»»

вообще неизвестна), хотя для этого же объекта (территории) мы должны предполагать наличие реальной возможности совершения террористического акта.

Данные о совершенных и предотвращенных террористических актах в отношении объектов не только на территории конкретного региона и всей России, но и в других странах, должны учитываться при задании модели действий нарушителя. Это обусловлено тем, что на современном этапе терроризм не имеет границ.

При разработке специальных технических условий, самостоятельных разделов проектной документации «Комплексное обеспечение безопасности и антитеррористической защищенности» и разделов «Мероприятия по противодействию террористическим актам» сотрудники Университета КСБ вместо термина «степень угрозы» используют термин «возможные воздействия угроз террористического и криминального характера».

Возможные воздействия угроз террористического и криминального характера наши разработчики задают моделью (перечнем) потенциальных угроз, моделью действий нарушителей с учетом функционального назначения, особенностей, а также возможных режимов работы объекта (территории).

Мы убеждены в том, что корректное определение возможных воздействий угроз, на противостояние которым должны быть разработаны мероприятия антитеррористической защищенности для кон-

кретного объекта (территории), обеспечивает эффективное вложение средств, направленных на реализацию этих мероприятий.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ УГРОЗ

Первым шагом обеспечения антитеррористической защищенности конкретного объекта (территории), на наш взгляд, является определение возможных воздействий потенциальных угроз террористического и криминального характера.

Если взять за основу перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утвержденных Приказом Минтранса РФ, ФСБ РФ и МВД РФ от 5 марта 2010 года № 52/112/134, то примерный перечень потенциальных угроз для объектов (территорий) капитального строительства может выглядеть следующим образом:

- Угроза захвата – возможность захвата объекта, установления над ним контроля силой, или угрозой применения силы, или путем любой другой формы запугивания.
- Угроза взрыва – возможность разрушения объекта или нанесения ему и/или здоровью персонала, посетителей и других лиц повреждения путем взрыва (обстрела).
- Угроза размещения или попытки размещения на объекте взрывных устройств (взрывчатых веществ) – возможность размещения или совершения действий в целях размещения каким бы то ни было способом на объекте взрывных устройств

(взрывчатых веществ), которые могут разрушить объект, нанести ему повреждения (для конкретного объекта указывается предполагаемый способ).

■ Угроза поражения опасными веществами – возможность загрязнения объекта или его критических элементов, выход из строя которых может привести к возникновению чрезвычайных ситуаций, опасными химическими, радиоактивными или биологическими агентами, угрожающими жизни или здоровью персонала, посетителей и других лиц.

■ Угроза захвата критического элемента объекта – возможность захвата критического элемента объекта, установления над ним контроля силой, или угрозой применения силы, или путем любой другой формы запугивания.

■ Угроза взрыва критического элемента объекта – возможность разрушения критического элемента объекта или нанесения ему повреждения путем взрыва (обстрела), создающего угрозу функционированию объекта, жизни или здоровью персонала, посетителей и других лиц.

■ Угроза размещения или попытки размещения на критическом элементе объекта взрывных устройств (взрывчатых веществ) – возможность размещения или совершения действий в целях размещения каким бы то ни было способом на критическом элементе объекта взрывных устройств (взрывчатых веществ), которые могут разрушить критический элемент объекта или нанести ему

повреждения, угрожающие безопасному функционированию объекта, жизни или здоровью персонала, посетителей и других лиц (для конкретного объекта указывается предполагаемый способ).

■ Угроза хищения – возможность совершения хищения элементов объекта, которое может привести его в негодное для эксплуатации состояние, угрожающее жизни или здоровью персонала, посетителей и других лиц.

Сотрудники УКСБ при разработке разделов проектной документации для конкретных объектов использовали приведенный выше перечень угроз, в некоторых случаях, в зависимости от вида объекта, ограничивая его или дополняя при необходимости следующими потенциальными угрозами:

- сообщения о готовящихся на объекте террористических актах;
- угроза блокирования путей эвакуации – возможность создания препятствия, делающего невозможным эвакуацию людей из объекта или угрожающего жизни или здоровью персонала, посетителей и других лиц;
- киберугрозы.

УТОЧНИТЬ ТЕРМИНЫ

При разработке специальных технических условий, самостоятельных разделов проектной документации «Комплексное обеспечение безопасности и антитеррористической защищенности» и разделов «Мероприятия по противодействию террористическим актам» вместо термина «степень угрозы» сотрудни-

ки Университета КСБ применяют термин «возможные воздействия угроз террористического и криминального характера».

Следует обратить внимание на то, что использование в приведенном перечне угроз и в перечне, утвержденном Приказом Минтранса РФ, ФСБ РФ и МВД РФ от 5 марта 2010 года № 52/112/134, таких фраз, как «каким бы то ни было способом», «или путем любой другой формы», отсылает нас к модели действий нарушителя. Таким образом, для каждого конкретного объекта (территории) определяются присутствующие данному объекту возможные потенциальные воздействия угроз террористического и криминального характера. Адекватность задания возможных потенциальных угроз для конкретного объекта зависит от компетентности лиц, участвующих в этом процессе.

ОТВЕТИТЬ НА ВОПРОСЫ И ВЫНЕСТИ РЕШЕНИЕ

Учитывая возрастающую активность террористических организаций в современном мире и, как следствие, необходимость рассмотрения мер борьбы с проявлениями терроризма на федеральном уровне, в Градостроительный кодекс Российской Федерации в раздел «Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» для ряда объектов предлагается внести требование о разработке полноценного раздела или подраздела «Мероприятия по противодействию террористическим ак-

там как на этапе эксплуатации, так и в период строительства».

Эти изменения, если они будут приняты, откроют новое направление экспертной деятельности.

При проведении экспертизы проектной документации объектов повышенного уровня ответственности необходимо будет в первую очередь ответить на два вопроса:

1 Корректно ли определены для данного проектируемого объекта уровни возможного воздействия угроз террористического и криминального характера (должны задаваться в частном техническом задании на разработку подраздела «Мероприятия по противодействию террористическим актам»), на противодействие которым должен быть разработан комплекс мероприятий противодействия террористическим актам?

2 Соответствует ли предложенный в проектных решениях комплекс мероприятий противодействия террористическим актам заданным уровням возможного воздействия угроз террористического и криминального характера? То есть эксперт должен определить соразмерность проектируемых мероприятий противодействию террористическим актам заданным уровням возможного воздействия угроз террористического и криминального характера.

Только в случае положительного ответа на эти вопросы может быть выдано заключение о правильности принятых организационно-технических и специальных проектных решений по противодействию потенциальным террористическим актам. ■