

Академия изучения проблем
национальной безопасности
Международная Академия
проблем сохранения жизни
Институт инженерной физики

В.Г. Попов ■ В.Н. Умников

**Система обеспечения безопасности
при противодействии терроризму**

Монография

Москва
2016

УДК 354 (0)
ББК 66.3 (0)
С 56

Попов В.Г., Умников В.Н. Система обеспечения безопасности при противодействии терроризму: Монография. – М.: АИПНБ, 2016. – 242 с.

ISBN 978-5-85735-247-2

В монографии рассмотрены актуальные проблемы противодействия терроризму и предложены пути развития нормативного правового обеспечения для создания эффективной общенациональной системы обеспечения антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности стратегически важных для национальной безопасности России объектов. На концептуальном уровне разработаны проекты федеральных законов, определяющих правовые механизмы и нормы становления и развития этой системы.

Особое место в книге отводится внедрению в практику независимого Аудита безопасности для достижения требуемого уровня антитеррористической защищённости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения как ключевого инструмента обеспечения качества, надёжности и эффективности современных интегрированных комплексов безопасности.

Предлагаемая вниманию читателей монография является первым шагом на пути становления такой системы.

Академия изучения проблем
национальной безопасности, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
Глава 1. Терроризм: угрозы и меры эффективного противодействия терроризму	12
1.1. Экстремизм и терроризм в контексте цивилизационных реалий третьего тысячелетия	15
1.2. Особенности международного сотрудничества для противодействия терроризму	29
1.3. Приоритетные направления предупреждения терроризма в системе национальной безопасности	40
Глава 2. Проблемы антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения	53
2.1. Системный анализ обеспечения антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения	53
2.2. Проблемы надёжного системного обеспечения безопасности мест временного и постоянного сосредоточения больших масс населения	67
2.3. Проблемы обеспечения безопасности транспортного комплекса в условиях активизации международного терроризма	86
2.4. Проблемы обеспечения антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности ядерно- и биологически опасных объектов	100
2.5. Проблемы обеспечения безопасности критической техносферы	114

2.6. Проблемы антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности объектов энергетики	118
2.7. Проблемы создания национальной системы сертификации устойчивости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения	120

Глава 3. Формирование эффективной общенациональной системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.....	125
--	------------

3.1. Принципы формирования эффективной системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.....	126
---	-----

3.2. Правовые основы функционирования системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения	131
---	-----

3.3. Основные направления интеграции системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в системе национальной безопасности, в международных глобальных и региональных системах безопасности	141
---	-----

3.4. Концептуальные положения проекта федерального закона «О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения»	151
---	-----

Глава 4. Активный аудит безопасности – ключевой инструмент системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.....	179
4.1. Роль и место Аудита безопасности в системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.....	179
4.2. Первоочередные меры становления и развития независимого Аудита безопасности в системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.....	194
4.3. Методическое обеспечение Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.....	200
4.4. Нормативно-правовое обеспечение Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.....	214
4.5. Система национальных стандартов в области обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.....	226
Заключение	232
Приложение	235
Литература.....	237

ВВЕДЕНИЕ

На протяжении всей истории человечества между различными общественными структурами (племенами, государствами, союзами государств) ведутся практически непрерывные войны за обладание природными, людскими и экономическими ресурсами. При этом необходимо отметить, что целью войны, как правило, является не уничтожение государства, а такие изменения политики правительства страны, подвергшейся нападению, которые соответствуют интересам (политическим и экономическим) нападающей стороны.

Для достижения указанной цели необходимо разрушить военно-экономический потенциал государства, подавить волю населения к сопротивлению, разобщить население с руководством страны, разобщить группы населения между собой [23].

Инструментом, обеспечивающим нападение и оборону, является оружие. За время существования человечества было создано три вида оружия:

- ❖ физическое оружие (каменный топор – термоядерная бомба) – уничтожение войск и экономического потенциала;

- ❖ химическое (биологическое) – уничтожение населения во время боевых действий голодом и массовыми заболеваниями;

психотропное оружие – подавление воли к победе, разобщение населения путем экономического давления (требование выплаты долгов, экономическая блокада, эмбарго, экономические диверсии), угрозы применения силы, антиправительственной пропаганды, агитации в поддержку оппозиционных группировок, финансовая, идеологическая и экономическая поддержка оппозиционных группировок,

нарушение систем связи и управления войсками, экономикой и государством с помощью диверсий и террора, осуществляемых, как собственно разведывательно-диверсионными группами нападающей стороны, так и лицами, рекрутируемыми из оппозиционных групп населения.

Достижение целей войны обеспечивается комплексным применением всех вышеуказанных видов оружия. На современном этапе развития человечества все большее значение начинает приобретать психотропное оружие, как главный инструмент разрушения воли населения атакуемой стороны к самозащите.

Результаты применения психотропного оружия демонстрирует война в Югославии. Если в начале войны население вышло в поддержку правительства на защиту значимых объектов, то через несколько месяцев идеологической обработки населения и террористических авианалетов, нанеших незначительный ущерб экономике страны, президент страны был сдан Гаагскому трибуналу «за геноцид албанского меньшинства». В ходе боевых действий военно-экономический потенциал Югославии фактически не пострадал, части югославской армии продолжили борьбу с «албанскими террористами» уже под флагом НАТО.

Как правило, психотропное оружие применяется в глубокой тайне и большинство исполнителей даже не подозревают, что участвуют в такой операции и тем более не представляют конечных целей. Это, в первую очередь, относится к непосредственным исполнителям террористических актов, рекрутируемым из оппозиционных групп населения.

Россия с ее грандиозными природными богатствами представляет огромный интерес для любителей поживиться чужим. По некоторым оценкам на каждого жителя России приходится ценностей на 1 млн долларов (от пресной воды, чернозема до нефти, газа, никеля). Желание получить доступ к этим богатствам подталкивает ряд стран к оказанию давления на правительство России. При этом в достижении главной цели непримиримые силы объединяются, о чем

свидетельствует нескончаемый поток оружия и финансовых средств, поступающих в «горячие точки», размещение террористов на отдых и на лечение, политическая «поддержка борцов за свободу» со стороны правительственных структур государств с противоположными интересами.

Необходимо иметь в виду, что терроризм – всего лишь элемент вооруженного противостояния государств и борьба (в том числе «переговоры с умеренными террористами», «поиск политического решения») только с терроризмом не имеет перспектив. Опыт антитеррористической борьбы, накопленный за многие десятилетия противостояния двух сверхдержав, свидетельствует о необходимости ведении боевых действий с использованием всех видов оружия на значительных территориях, причем главная цель боевых действий не сами террористы, а силы, организующие и направляющие действия террористов.

Ликвидация басмачества в Средней Азии, «лесных братьев» в Прибалтике, «бандеровцев» в Украине потребовала ликвидации бандформирований, изоляции пособников, ликвидации баз на территории сопредельных государств силами армии, перекрытия каналов снабжения бандгрупп, военнополитического давления на государства, поддерживающие террористические группировки, консолидацию местного населения вокруг действующей власти путем агитации в поддержку действующей власти, пропаганды соответствующего образа жизни, повышения уровня жизни населения.

Используя накопленный опыт, Россия имеет все возможности противостоять агрессии со стороны международного терроризма и достаточно успешно решает эту задачу в Сирии в борьбе с террористической организацией ИГИЛ. Вместе с тем решение этой задачи представляется чрезвычайно сложным по следующим основным причинам. Прежде всего, низкий уровень развития экономики, стагнация перерабатывающей промышленности, зависимой от экспорта топливно-энергетических ресурсов и импорта продовольствия, неснижаемый уровень безработицы, коррупция

в эшелонах власти ограничивают проведение государственной политики в национальных интересах.

Тяжелое экономическое положение населения дает возможность экстремистским кругам иметь значительную базу для комплектования оппозиционных сил, не имеющие средств для нормальной жизни люди становятся особо восприимчивы к проповедям экстремистов и даже за небольшие деньги соглашаются участвовать в террористических акциях. Экономическая зависимость российских СМИ и преданность «свободе слова» позволяют экстремистским кругам использовать их как элемент психотропного оружия для давления на правительство и разобщения населения.

В войне с международным терроризмом, которая, как считают авторы статей в «Парламентской газете» А.С. Куликов и В. Кузнецовский [8, 9], началась 11 сентября 2001 года, пока, к сожалению, каждое государство решает свои собственные задачи в одиночку. И, несмотря на то, что в международном сообществе начинает преобладать понимание того, что международный терроризм таким способом не одолеть, общего подхода к тому, как справиться с этим злом, поражающим сегодня десятки государств, выработать не удастся. Похоже, цивилизованный мир до сих пор не осознал, с чем на самом деле столкнулся в своем развитии после ухода с международной арены Советского Союза.

Между тем мир и отношения в нем менялись неотвратимо, и к XXI веку в мире создалась совершенно новая геополитическая реальность. Определяющей характеристикой этой новой реальности стало слово «терроризм». Насколько международное сообщество оказалось совершенно не готово к такой ситуации, видно из того, что до сегодняшнего дня ни одному государству, ни одной международной общественной организации не удалось сформулировать даже самое общее определение терроризма, которое устраивало бы всех в мире.

Например, после титанических усилий международному сообществу удалось остановить конфликт между Израилем и военно-политической группировкой «Хезболла», ко-

торая вполне легитимно представлена в законодательных и исполнительных органах власти в Ливане. Однако в ходе разрешения этого конфликта ООН не удалось добиться от международного сообщества общего подхода к определению терроризма. Причина состоит в том, что если понятие «терроризм» определить с позиции Израиля то «Хезболла» может быть охарактеризована как преступная террористическая организация, а с позиции Ливана действия Израиля подпадают под понятие «международный терроризм».

Основным препятствием в решении этой проблемы является несовершенство международно-правовой базы в области борьбы с терроризмом и крайняя медлительность изменения национальных законодательств в этом плане. Фактически тормозом в этом плане является позиция американских законодателей. И в ООН, и на международных встречах американские специалисты и эксперты одну за другой решительно отклоняют все предлагаемые формулировки. Причина этого поведения заключается в том, что после 1991 года США добровольно приняли на свои плечи роль мирового жандарма. Предметом нескончаемых дискуссий в мире являются факты американских бомбардировок в Югославии, интервенция в Ираке и Афганистане, а также военные приготовления к атаке Ирана. Американцы не допускают даже самого мягкого обсуждения этих событий в плане международного терроризма.

И это при том, что в сентябре 2005 года высшие руководители всех государств мира на Генеральной Ассамблее ООН фактически описали в принятом документе суть терроризма. «Никакие отстаиваемые интересы или жалобы, какими бы законными они не были, – записано в этом документе, – не оправдывают действий против мирных жителей и некомбатантов (лица, обслуживающие военных – медицинские работники, журналисты, священнослужители и другие) и их преднамеренное убийство; любые действия, направленные на то, чтобы сеять смерть или тяжелые увечья среди мирных жителей или некомбатантов, когда цель

таких действий в силу их характера или контекста состоит в том, чтобы запугать людей или заставить правительство или международную организацию делать или не делать что-то, представляет собой террористический акт».

В России достаточно внятно это понятие определено в Уголовном кодексе, где сказано, что терроризм – это насильственные действия или угроза таковых, влекущие за собой опасность гибели гражданских людей. Под это определение попадают все террористические действия, в том числе и международного характера. В специальной литературе существо этого понятия определено как организованные насильственные действия социальных общностей или групп в отношении гражданского населения с целью воздействия на официальные власти для достижения определенных политических целей, с помощью устрашения добиться нужного поведения от властей или гражданского населения.

В последние годы в России проведена интенсивная работа по пересмотру антитеррористического законодательства и созданию основ национальной антитеррористической стратегии, базирующейся на новой концепции современного противостояния терроризму и новых социально-политических тенденциях в мире.

В монографии рассматриваются современные проблемы эффективного противодействия терроризму, излагаются основы формирования эффективной общенациональной системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения как фундаментального компонента национальной безопасности России. На основе всестороннего анализа вносятся предложения по созданию правовых механизмов и норм практического становления указанной системы в рамках разработанного в монографии проекта федерального закона **«О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения»**.

ГЛАВА 1

Терроризм: угрозы и меры эффективного противодействия терроризму

Сегодня международный терроризм во многом есть обратная сторона политики глобализации США и других стран. Современная глобализация – это ограбление более слабых стран. Глобализация по-американски – это еще и навязывание всему миру своей массовой культуры, способов жизни и мировоззрения. Тогда терроризм может рассматриваться как уродливый ответ на этот процесс.

Совершенно ясно, что терроризм – это одна из глобальных проблем человечества, это нарушение нравственности и глобальная угроза жизни. Терроризм это еще и бизнес, он выгоден в мире, где все продается и покупается, даже совесть. Острые международного терроризма повернулось в сторону Российской Федерации. Сегодня проблему терроризма следует рассматривать как явление долговременное, ввиду того, что устранение большинства порождающих его причин не просматривается даже в отдаленной перспективе. В подтверждение этому утверждению в приложении к монографии приведена памятка о терактах в России за последние 22 года. Анализ показывает, что за этот период в России было совершено 125 террористических актов с жертвами и пострадавшими. Терактов, зачастую чудом обошедшихся без них за это время произошло в нашей стране примерно в 4 раза больше. За этот период – около 2.700 погибших и 6.350 раненых и ни одного года без террористических актов. Европейским странам такое даже в ночных кошмарах не снилось. В данной монографии подробно рас-

смаатриваются общественно-политические и организационные вопросы безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения. В этом параграфе предварительно кратко анализируются базовые социальные аспекты, возникающие при разработке различных вопросов анализа и синтеза перспективных антитеррористических мер и систем.

* * *

Социум, сложный, как и человеческий организм, подвержен множеству опасных «заболеваний». И так же, как, например, человеку грозят особо опасные своим безудержным развитием и размножением нашествия множеств «раковых» клеток, так и социуму непрерывно угрожают и вызывают в нем ужас опасности появления все новых и новых видов размножающихся различных «вредных социальных клеток». Таких, в частности, как ужасные современные «социальные террористические клетки».

Современная медицина утверждает, что раковые клетки практически незаметно малочисленно присутствуют (раздельно или группами) в организме каждого человека всю его жизнь. Но данный человеку от природы иммунитет системно отслеживает мир «раковых» (впрочем, и других) клеток, не позволяя их группам и общему количеству выходить за терпимые пределы допустимого, как бы «нечужеродного» состояния. И только при ослаблении организма в том или ином направлении, когда по какой-то причине серьезно снижается уровень системной иммунной защиты, могут возникнуть условия для неудержимого системами самого организма дальнейшего губительного активного роста количества (ранее «терпимых») клеток и создания неестественной плотности их обитания «неприемлемыми», «чужеродными» группами в определенном месте тела человека. Как правило, иммунная защита снижается с возрастом, когда накапливаются ослабляющие организм вредные последствия заболеваний и отклонений от здорового образа жизни.

Пока современная медицина лишь научилась с переменным успехом быстро обнаруживать недопустимые скопления клеток, замедлять рост их количества и, в крайних случаях, своевременно вырезать или угнетать раковые «опухоли». При этом до последнего времени на остающиеся какие-то возможности активизации ослабленной иммунной системы организма медики напрямую не опирались, а в основном привлекали разнообразные средства внешнего управления и воздействия на клеточные скопления. Поэтому все случаи многочисленных вариаций онкологических болезней исчерпывающе далеко не блокированы все еще относительно ограниченным спектром специализированных внешних или привносимых медицинских воздействий.

И лишь совсем недавно, когда наукой стали открываться тонкие природные секреты запуска, протекания и поддержания организмом внутренних иммунных процессов, пришла уверенность в близости итоговой победы над «раком», ужаснейшим из заболеваний, в любом возрасте через освоение ранее неизвестных возможностей иммунитета. Сегодня можно уверенно считать, что иммунитет (лат. Immunitas – освобождение, избавление от чего-либо) – созданная и меняющаяся в процессе эволюции спасительная универсальная врожденная способность организма к пожизненной эффективной невосприимчивости и сопротивлению чужеродным веществам, образованиям и воздействиям различного происхождения. В будущем организм будет отличаться только крепким здоровьем, т.к. всегда будет сильным его иммунитет.

Упрощенно описанная выше ситуация с онкологическими процессами в организме современного человека имеет аналогией ситуацию с процессами террористическими в «организме» современного социума. «Террористическая клетка» - это возникающее и живущее в мозге практически каждого индивидуума одно или совокупность неких устрашающих соображений разной природы и направленности. «Террористическая опухоль» - это система взаимосвязанных

устрашающих соображений, разделяемых, поддерживаемых и развиваемых в умах сосредоточенной или распределенной группы личностей, сообщающихся на той или иной основе, тем или иным образом.

1.1. Экстремизм и терроризм в контексте цивилизационных реалий третьего тысячелетия

Распад СССР в начале 90-х годов ознаменовал собой конец «ялтинского мира» – внешнеполитической системы военно-стратегического паритета между странами Северо-Атлантического альянса (НАТО) и Варшавского Договора. С этого момента доминирующими на Западе стали геополитические концепции «однополярного мира», «Нового мирового порядка» (Р. Рейган), «мондиализма» (З. Бжезинский). Единственным актуальным полюсом такого мира стал Запад – США и их союзники по НАТО (с разной степенью интегрированности). «Великих держав» (до конца Второй мировой войны) существовало несколько, «сверхдержав» – только две, а «гипердержава» – одна. Такое положение дел документально закреплено в основополагающих документах американской политики: в частности в докладе бывшего президента США Б. Клинтона «Стратегические перспективы США в XXI веке» [15].

Подобная парадигма изначально является «асимметричной», так как предполагает универсализацию, абсорбцию, элиминацию всех иных исторических, культурных, национальных и религиозных альтернатив, их преодоление «мирными» (цивилизационная экспансия) или «военными» (Ирак, Югославия) средствами. Подобный сценарий был пророчески предсказан еще в 80-х гг. другим американским геополитиком – С. Хантингтоном, который в своей работе «Clash of civilization» (Столкновение цивилизаций) указывал на возможную перспективу возникновения очагов напряженности по всей планете («конфликтов малой интен-

сивности») в случае нарушения двухполярной симметрии. Поворот событий в Афганистане после вывода оттуда советских войск, война в Персидском заливе, бомбардировки Югославии, распространение ваххабизма на Кавказе, эскалация арабо-израильского конфликта и другие примеры подтверждают тезис Хантингтона.

Таким образом, можно констатировать резкий всплеск конфликтологической активности в самых различных районах планеты в конце XX века.

Конфликты, какими бы причинами они не были вызваны (политическими, национальными, религиозными, экономическими, экологическими, социальными), как раз и являются тем фоном, той почвой, на которой вызревают условия для различных форм экстремизма и терроризма. Можно утверждать, что экстремизм, терроризм и открытое вооруженное противостояние представляют собой порядковые явления, различающиеся «градусом», «температурой» протекания одного и того же конфликта.

Экстремизм происходит от лат. *Extremum*, т.е. «крайний» и определяется в литературе, как «приверженность крайним взглядам и мерам». В этом смысле экстремизм является прямой противоположностью «центризму» и «консенсуализму», ставящих во главу угла компромиссные способы, методы и формы разрешения конфликтных ситуаций. Но в последнее время в связи с переходом мирового сообщества от борьбы двух сверхдержав к противоборству идей глобализации и идей многополюсного мира широкое распространение получили технологии достижения целей с помощью действий различных сил вне рамок законов как государственных, так и международных.

С другой стороны, важно указать на неизбежную относительность содержания экстремизма с позиций оценивающего субъекта. То, что «открытое общество» (термин К. Поппера, подхваченный Дж. Соросом и другими теоретиками «Нового мирового порядка») считает экстремизмом, например, препятствование свободному распространению информа-

ции, установление государственной идеологии, признание неравенства людей, отрицание абсолютной ценности «прав человека», в «идеократическом» режиме приветствуется. И наоборот.

Аналогично обстоит дело и с различными формами религиозного экстремизма (деструктивные религиозные организации, типа «Церковь сайентологии», «Общество сатаны», «Белое братство», «Внутренний круг последователей Порфирия Иванова», коммерческие культы типа «Гербалайфа»). Особенно симптоматичным является феномен «ваххабизма», распространившегося в последнее время на постсоветском пространстве и ставший для Юга России настоящей проблемой.

Возникнув как религиозное течение в суннитском исламе в середине XVIII века в целях проповеди строжайшего единобожия и очищения ислама от более поздних наслоений и нововведений, ваххабизм очень быстро перешел к политическим требованиям – «властвовать над обществом и исламом», «установить исламский порядок в мире». К концу XVIII века ваххабизм уже превратился в политический инструмент, знамя борьбы за политическое объединение Аравии, а позднее стал официальной идеологией государства саудитов. С этого же периода ваххабитская идея начинает активно эксплуатироваться разведывательными органами Англии, США, Франции и их сателлитов на Ближнем Востоке. В XX веке достоянием общественности стал так называемый секретный план, разработанный англичанами, применимый для развала любого государства, в котором ваххабизму отводилась ключевая роль.

Указанные факты вплотную подводят нас к признанию еще одного важного обстоятельства, касающегося незамкнутости, негерметичности локальных конфликтов, невозможности рассматривать их как «закрытые системы». Иными словами, речь идет о «не локальности локальных конфликтов», и как следствие о необходимости комплексного, мультифакторного, холистского анализа их причин.

Предпринятая экспозиция лишь подтверждает мнение о метаморфозах экстремизма в различных сферах общественной жизни; о производности и функциональной зависимости экстремизма от подлинных конфликтов, причины которых могут явно не осознаваться и существовать не только в открытой, но и в латентной форме; об увеличении температуры протекания конфликта, внешне выражающиеся в смене экстремистской фазы на террористическую и последующую военную.

Терроризм – это следующая за экстремизмом по степени напряженности фаза протекания конфликта, характеризующаяся совершением тяжких и особо тяжких уголовно-наказуемых деяний в интересах вовлечения в конфликтную ситуацию представителей власти. Основное отличие экстремизма от терроризма состоит в особом уголовно-правовом характере последнего при сущностном тождестве природы, причин, условий и гносеологических установок обоих феноменов. В этой связи, по крайней мере, не обоснованной представляется точка зрения некоторых западных политологов (У. Лакер, Р. Пайпс, П. Уилкинсон), которые склонны видеть истоки современного терроризма исключительно «слева», преподнося его в качестве «ужасного» (из этимологии слова «террор», от лат. – страх, ужас) детища марксизма.

Террористическая деятельность осуществляется лицами независимо от уровня их «цивилизованности», приверженности той и или иной религии, идеологической ангажированности, материального и социального положения. Ярким примером тому служит, с одной стороны, террористическая деятельность различных группировок на территории Турции, стран Ближнего Востока, чеченских сепаратистов и исламских фундаменталистов-ваххабитов, а с другой – боевиков Ирландской Республиканской Армии (ИРА) и членов ультраправых консервативных организаций в США.

К тому же и сами западные доктрины терроризма достаточно противоречивы. Так, администрация Р. Рейгана любое освободительное движение рассматривала как «тер-

рористическое», а страны, поддерживающие эти движения, называла «террористами». И наоборот, душманов в Афганистане и «контрас» в Никарагуа она именovala «борцами за свободу». Известно также и о широком содействии CLUA фашистскому перевороту в Чили, когда ЦРУ активно поддерживало террористов в борьбе против законного правительства Народного единства Чили, о связях ЦРУ с террористической группой УНИТА в Анголе, с антиправительственными организациями сикхов в Индии, с заговорщиками в Боливии.

Наряду с широким концептуальным, философско-методологическим анализом понятия «терроризм» имеет место также быть подход, нацеленный на создание системы противодействующей и санирующей посттравматические медико-психологические последствия терроризма, что на наш взгляд, является делом первостепенной важности и единственной возможностью остановить разрушение психического и психологического здоровья нации.

Исследованиями показано, что **терроризм** – это деструктивное явление общества, которое функционирует по всем законам патологических систем, а именно, имеет тенденцию к самоподдержанию, развитию и вовлечению в себя все новых и новых элементов общества на всех уровнях. Терроризм проникает внутрь систем жизнеобеспечения, как вирус, заражая их и разлагая изнутри, распространяясь, все больше и больше в обществе. Поэтому, противодействовать этому явлению может только санирующая функциональная система, которая по силе должна значительно превышать возможности патологической системы.

Терроризм имеет сегодня огромное финансирование, четкую структуру, высокоорганизованную и успешно работающую за счет привлечения хорошо подготовленных специалистов. В то же время функциональная система, которая призвана предупреждать появление террористических группировок, противостоять и ликвидировать последствия терроризма, сегодня в мировой системе практически отсут-

ствуется и не отвечает необходимым требованиям ни по одному параметру.

Отсутствует адекватное финансирование, адекватная правовая и материально-техническая база. Недостаточное число подготовленных специалистов. Пока не сформирована структура системы противодействия, профилактики и ликвидации последствий, в том числе, в области медико-психологического направления.

При таком подходе принципиально важно рассмотреть реакцию общественной системы на террористический акт. В нем участвуют пострадавшие в самом очаге террористического акта; специалисты спасатели и ликвидаторы последствий террористического акта; родственники пострадавших и их близкие (коллеги, друзья, знакомые), а также огромное количество населения, узнавшего о трагедии из средств массовой информации.

Таким образом, на террористический акт реагирует практически все население страны и даже мира. Именно поэтому все они фактически становятся жертвами террористического акта и нуждаются в помощи в той или иной степени в острый период и в период реабилитации.

Терроризм в момент акта действует как пояс шахида – разбрасывает на большие расстояния вокруг себя осколки, многократно увеличивая радиус поражения. Помимо физических «осколков» терроризм запускает опасный процесс в виде «психологических осколков», которые проникают в душу людей, многократно увеличивая радиус и глубину поражения.

Терроризм порождает и поддерживает терроризм. Эти «психологические осколки» исподволь запускают патологические процессы как на уровне одного индивида, так и на уровне семьи и всего общества в целом. Это происходит не только в одном поколении пострадавших, но несет последствия для будущих поколений. Причем не только на психологическом и социальном уровне, но и на биологическом.

И чаще всего эти «психологические осколки» и первая реакция на них, как на уровне индивида, так и на уровне семьи и общества, остаются незамеченными. Они обнаруживаются позже и в виде тяжелых последствий таких, как наркомания, алкоголизм, деформация и разрушения в семье, формирование патологических семейных систем, которые, в свою очередь, порождают бродяг, бездомных, преступников и террористов.

Деформированная дисфункциональная семья производит деформированные дисфункциональные личности, которые легче всего адаптируются именно в криминальной среде, а также легко попадают в религиозные секты и террористические организации.

Известно, что бездомные и беспризорные дети часто обладают высокой степенью приспособительных реакций. Но, воспитываясь в среде «аутсайдеров», изначально вне закона и среди асоциальных и аморальных правил и законов, они легко становятся лидерами в криминальных и террористических структурах. Эти же дети легче всего втягиваются в торговлю и употребление наркотиков, в религиозные и культовые организации, что также является прекрасной преддиспозицией для втягивания в террористические и криминальные группировки и даже формирования таковых.

Этот патологический процесс «психологического и психического поражения» имеет тенденцию развиваться, углубляться и усложняться, вовлекая новые элементы, и самостоятельно никогда не заканчиваться. Такой процесс может оставаться длительно внешне малозаметным, но в какой-то момент проявляется взрывом. Этот взрыв сопровождается посттравматическими стрессовыми расстройствами – типа «вьетнамского синдрома», «афганского синдрома» и «чеченского синдрома». Терроризм представляет собой реальную угрозу личности, нормальному функционированию общества и государства и, одновременно, перспективную угрозу необратимой деструкции системы легальной государственной власти. Неготовность государственной власти к эффек-

тивной нейтрализации терроризма, неадекватность ответных действий необходимо компенсировать путем создания мощных превентивных механизмов противодействия терроризму.

При формировании идеологической парадигмы борьбы с терроризмом ориентировать ее нужно в первую очередь на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению террористических проявлений, при этом должен быть задействован максимально широкий спектр методов оказания превентивного воздействия на ситуацию в тактическом и стратегическом плане. Безусловно, в идеальном варианте средства и методы были бы целесообразны, если бы они применялись на самой ранней стадии, сразу же после возникновения и обнаружения основы конфликта.

Никакие силовые ведомства не могут оказывать непосредственного воздействия на ту сферу отношений, ту социальную среду, в которой зарождаются акции терроризма. Поэтому единственно верный в этих условиях путь – создание комплекса политико-правовых механизмов, призванных на системном уровне интегрировать в себя не только правоохранительный, но и социальный, экономический, политический и пропагандистский аспекты предупреждения и пресечения терроризма.

Уже неоднократно предпринимались попытки создания оптимальной схемы предупреждения терроризма. На этой базе исследованиями выявлено, что структурные - институциональные и функциональные контуры комплексного политико-правового механизма противодействия терроризму и преступлениям террористического характера в целом должны включать в себя следующие аспекты.

В институциональной инфраструктуре предупреждения терроризма должны найти свое место и федеральные органы исполнительной власти, и законодатели, и органы местного самоуправления, и общественно-политические объединения, и средства массовой информации, и церковь. В связи с этим при построении современной концепции про-

тиводействия терроризму нужно активнее пересматривать принятый в обществе, но, по нашему убеждению, глубоко неверный подход, согласно которому вся тяжесть организации противодействия терроризму и, следовательно, ответственность должны лежать только на правоохранительных структурах.

Функциональная составляющая механизма превентивных средств и методов заключается в выявлении, устранении, локализации, нейтрализации либо минимизации воздействия негативных факторов – противоречий, столкновений, конфликтов, порождающих проявления терроризма, а также в устранении сопутствующих и способствующих реализации террористических замыслов и намерений отдельных лиц и «групп риска». Превентивные средства и методы должны осуществляться заранее, системно и интенсивно на стадии зарождения и развития негативных факторов, конфликтов и процессов, служащих «протоплазмой» терроризма.

В процессе исследований показано, что построение эффективного механизма защиты от проявлений терроризма требует реконструкции его природы, генезиса, выявления и анализа его первопричин. Наиболее приемлемыми и перспективными в современных условиях способами устранения причин терроризма являются политические, социально-экономические, правовые средства и механизмы, создание «социума благополучия в обществе».

Поскольку проблема терроризма в России, как показывают исследования, ежегодно обостряется, превращается в общегосударственную, связанную с обеспечением национальной безопасности страны в целом, решаться она должна комплексно на всех уровнях государственной власти и, прежде всего, в рамках реализации изложенных в статье 2 федерального закона «О противодействии терроризму» основных принципов противодействия терроризму, нацеленных на предупреждение актов терроризма и минимизации его последствий, особенно в части сохранения человеческой жизни.

Как отмечалось ранее в этом разделе монографии, решение этих проблем связано с медико-психологическими последствиями терроризма и требует введения в федеральный закон правовых механизмов для проведения системной работы по ликвидации террогенных факторов у населения терророопасных регионов, а также разработки и принятия **долгосрочной комплексной программы** поэтапной реабилитации, включающей в себя работу с жертвами террористического акта и их семьями; с участниками ликвидации последствий террористического акта и их семьями и работу с населением [21, 23].

Каждый этап работ Программы требует специфических психолого-психотерапевтических условий и мероприятий, осуществляемых специально подготовленными профессиональными группами, включающими врачей-психотерапевтов, психологов, консультантов и социологов.

Работа с жертвами должна начинаться еще в очаге поражения и направляться на снятие острейших проявлений. На следующем этапе необходимо проведение психологической диагностики всех пострадавших, в том числе и участников ликвидации последствий террористического акта. Это связано с особенностями развития психологического стресса с характерным для него так называемым «светлым промежутком». В этот период последствия перенесенной психологической травмы не проявляются клинически, и сам пострадавший часто отрицает необходимость в психологической помощи. Особенно это важно для сотрудников органов правопорядка, принимающих участие в контртеррористических операциях.

В связи с тем, что реабилитационная работа – это процесс длительный и дорогостоящий, ее организация требует оснащения современной материально-технической базой, специально созданных условий и что самое главное – наличие высококвалифицированных специалистов. Программа должна строиться на постоянной основе, иметь необходимое финансирование для реализации самых современных

эффективных психотерапевтических подходов, в том числе дельфинотерапии и иппотерапии, активно развивающихся в мире, и обеспечивать проведение непрерывного личностного психологического тренинга сотрудников правоохранительных органов и силовых структур, участвующих в контртеррористических операциях. Проведение регулярного личного психологического тренинга для личного состава силовых структур должно осуществляться независимыми реабилитационными центрами, которые не входят в структуру силовых ведомств.

Кроме того, психотерапевты и психологи, работающие с пострадавшими в результате террористического акта, а также с участниками ликвидации его последствий, их семьями, должны пройти специальную подготовку и получить глубокие специфические теоретические и практические знания и навыки по специализированным обучающим программам в специализированных «школах».

Особое внимание следует обратить на то, что терроризм – явление системное, зарождающееся и развивающееся внутри общества как патологическое образование и результат дисфункции этого общества. Поэтому реализация программы позволит на системном уровне организовать реабилитацию и профилактику населения на всех этапах работы с последствиями терроризма. Очевидно, что подобная работа требует адекватных финансовых вложений и объединения усилий многих специалистов. Имеющиеся в России структуры пока не в состоянии справиться с таким глобальным объемом работы. В связи с этим целесообразно привлекать к решению проблем профилактики и реабилитации все заинтересованные профессиональные негосударственные структуры и сообщества.

Опыт такой работы имеет Северокавказское отделение Академии изучения проблем национальной безопасности, ученые которого могут разработать всеобъемлющую Программу реабилитации и профилактики медико-психологических последствий терроризма.

Важным направлением работ в этой программе должна стать практическая реализация для терророопасных регионов проекта по созданию Национальных высокотехнологичных Центров психолого-психотерапевтической реабилитации участников вооруженных конфликтов и контртеррористических операций, а также населения республик, находящегося в кризисном состоянии. Пилотный проект такого Центра реализуется в составе Академии.

Актуальность создания подобных Центров вызвана наличием значительного контингента людей, пострадавших в ходе террористических актов и возникших в связи с ними кризисных ситуаций. По оценкам специалистов, количество лиц с установленными посттравматическими расстройствами и последующими выраженными нарушениями социальной адаптации в многонациональных терророопасных регионах продолжает увеличиваться, что создает питательную среду для террористических и криминальных группировок.

Создание высокотехнологичных Национальных Центров позволит на системном уровне вести профилактику зарождающихся ростков террористических проявлений и послужит фундаментом для формирования системы психолого-психотерапевтической помощи, соответствующей принятым мировым стандартам.

В области правового обеспечения при всем многообразии существующих нормативных документов, касающихся безопасности и антитеррористической защищенности особо опасных производств и объектов до сих пор отсутствует самое главное – законодательно закреплённые единые подходы к решению проблемы в масштабах государства. Отсутствуют единые правовые механизмы, обеспечивающие нормирование принципов создания эффективной системы антитеррористической защищенности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения, а также регулирующие права, обязанности и ответственность организаций всех форм собственности, должностных лиц, персонала и граждан в области обеспечения комплекс-

ной безопасности в условиях проявления актов терроризма. Несмотря на принимаемые меры по ужесточению борьбы с терроризмом, система законодательного регулирования и государственного управления, особенно в части комплексного решения проблем антитеррористической защищенности, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Дальнейшее развитие федерального законодательства в этой области целесообразно, на наш взгляд, осуществлять в рамках реализации основных принципов противодействия терроризму, изложенных в статье 2 Федерального закона «О противодействии терроризму» и прежде всего в части предупреждения актов терроризма и минимизации его последствий на основе становления и развития эффективной общенациональной системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения от террористических посягательств.

Практическое становление такой системы обеспечения безопасности стратегически важных объектов и производств, нормирование физической защиты этих объектов на всей территории Российской Федерации было бы целесообразно закрепить в специальном федеральном законе **«О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения»**. Целью предлагаемого законопроекта должно стать определение правовых основ обеспечения антитеррористической защищенности стратегически важных объектов и производств. При этом основные задачи данного законопроекта могут состоять в следующем:

- ❖ формирование единой научно-технической политики в области разработки и применения обоснованных мер по достижению требуемого уровня защиты стратегически важных производств и объектов;

- ❖ создание комплексной государственной системы независимой экспертизы (аудита безопасности) охраняемых

объектов на требования антитеррористической устойчивости;

- ❖ устранение имеющихся пробелов в правовом регулировании при осуществлении деятельности в области оснащения охраняемых объектов техническими средствами обеспечения безопасности и их эксплуатации;

- ❖ создание законодательной основы для разработки и принятия нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность в области физической защиты стратегически важных производств и объектов в условиях существования в Российской Федерации правового государства и рыночной экономики.

При принятии этого Федерального закона в первоочередном порядке потребуются оснастить или модернизировать системы физической защиты примерно на 3500 объектах **федерального значения. Всего же особо опасных объектов – более 50 тысяч.** При этом затраты на оснащение или модернизацию физической защиты порядка 300 объектов в год составят около 30-50 миллиардов рублей.

В зависимости от степени тяжести последствий террористического воздействия, суммарный показатель материального ущерба на объектах высших категорий опасности может составить до 10 триллионов рублей. Кроме того, в непосредственной близости от этих объектов проживает более 90 миллионов человек, которые могут пострадать в случае таких крупномасштабных катастроф.

Таким образом затраты на физическую защиту потенциально-опасных стратегически важных объектов несравнимо меньше материального ущерба при катастрофе глобального характера на одном объекте.

Кроме того, предлагаемый Федеральный закон должен предусмотреть оснащение системами физической защиты объектов отраслевой, региональной принадлежности и объектов, находящихся в частной собственности, по самостоятельным программам, финансируемым из собственных бюджетов.

В сложившейся обстановке активизации международного терроризма организация работ по антитеррористической и противодиверсионной защите стратегически важных объектов ядерного комплекса, энергетического, нефтехимического и газового комплексов, авиационного, железнодорожного и морского транспорта, социально значимых объектов жизнеобеспечения с массовым пребыванием людей становится одной из приоритетных задач.

Поэтому необходимо в первую очередь, провести независимую экспертизу диверсионной уязвимости и антитеррористической устойчивости этих объектов, а также сертификацию качества и соответствия требованиям и нормам безопасности имеющихся систем физической защиты, технических средств и комплексов охраны.

Для реализации этих задач в России впервые создан научно-методический и реально действующий инструмент в лице независимого Научно-производственного Центра «ТЕСТ-АНТИТЕРРОР». Центр способен квалифицированно и независимо от Генподрядчиков подготовить, прежде всего, Правительству Российской Федерации объективные оценки состояния безопасности этих объектов, выявить технический уровень систем физической защиты и дать рациональные рекомендации по дооснащению объектов современными комплексами безопасности при оптимальном уровне затрат. Пока этот независимый инструмент используется плохо.

1.2. Особенности международного сотрудничества для противодействия терроризму

В последнее время свежие импульсы для придания нового дыхания глобальному сотрудничеству в борьбе с терроризмом исходят, в первую очередь, от усилий, предпринимаемых на региональном уровне. Внушительный политико-правовой потенциал накоплен на Европейском континенте.

Под эгидой Совета Европы действует Европейская конвенция о пресечении терроризма 1977 года. Россия недавно стала ее участницей. Функционирует механизм совместных действий в сфере антитерроризма стран Евросоюза. Проблема антитеррористического взаимодействия регламентируется соответствующими положениями итоговых документов совещаний ОБСЕ в Хельсинки, Мадриде, Вене и Стамбуле [5].

Система консультаций стран Евросоюза осуществляется в рамках Международной полицейской рабочей группы и группы «Треви», имеющей в своем составе две специализированные рабочие группы, одна из которых выполняет задачу обмена информацией и оказания национальным органам методической помощи в борьбе с терроризмом, а другая проводит обучение кадров и обмен научно-технической информацией в данной области. К достижениям этих групп можно отнести создание защищенной системы связи полицейских подразделений стран-участниц, расширение возможностей отслеживания и ликвидации каналов снабжения террористов оружием, составление «черных списков» террористов и помогающих им лиц.

Шенгенские соглашения позволили создать в рамках Евросоюза специализированную базу данных в отношении подозрительных лиц или предметов, пересекающих внутренние границы данного сообщества. Для обмена информацией в отношении контролируемых лиц была создана дополнительная телекоммуникационная система SIRENE. Особое место в борьбе мирового сообщества с терроризмом занимает Интерпол.

Отдавая должное попыткам объединения усилий стран – членов ЕС в борьбе с терроризмом, эксперты отмечают, что подобные «пулы» еще не превратились в эффективные каналы обмена по-настоящему оперативно ценной информацией. Отчасти это связано с тем, что разработки как группы «Треви», так и Международной полицейской рабочей группы имеют рекомендательный, а не обязательный характер.

Недостаточный уровень секретности материалов Интерпола, по мнению специалистов, накладывает отпечаток на содержание направляемой в этот орган информации.

Основное значение контактов и встреч в рамках таких организаций эксперты видят в возможности налаживания личных отношений между представителями антитеррористических подразделений, создания атмосферы взаимного доверия, что позволяет неформально решать на двусторонней основе ряд сложных оперативных вопросов, в том числе срочного характера.

Большие надежды возлагаются на так называемую «третью корзину» Маастрихтских соглашений, включающую отдельные договоренности по борьбе с терроризмом и обеспечению внутренней безопасности государств-участников. Вместе с тем, не вдаваясь в подробности этих соглашений, можно констатировать, что (за исключением нескольких успешных мероприятий) к ощутимым результатам они пока не привели. Конвенционное закрепление сотрудничества в борьбе с терроризмом получило в рамках Южноазиатской ассоциации регионального сотрудничества (СААРК) и Организации американских государств (ОАГ), Организации Исламская конференция (ОИК).

На пространстве СНГ сложилась система многосторонних механизмов обеспечения безопасности, которая уже используется или может быть использована для отражения террористических угроз. Действует Договор о сотрудничестве в борьбе с терроризмом. На саммите СНГ в июне 2000 года была утверждена межгосударственная Программа сотрудничества по борьбе с терроризмом и иными проявлениями экстремизма. На базе соответствующих силовых структур приступил к работе Антитеррористический центр СНГ. Предусмотрена возможность учреждения при необходимости его филиалов в различных регионах СНГ.

Проверенным инструментом противостояния международному терроризму является Договор о коллективной безопасности (ДКБ) 1999 года, доказавший свою действен-

ность. Шаги по адаптации ДКБ к современным геополитическим реалиям, предпринимаемые его участниками, существенно усиливают антитеррористическую составляющую договора. Так, создан Комитет секретарей Советов безопасности, в задачи которого входит, среди прочего, координация взаимодействия государств-участников в борьбе с терроризмом и экстремизмом.

Все более весомым компонентом межгосударственного взаимодействия в интересах безопасности, стабильности и развития в регионе становится «Шанхайский форум». На встрече глав государств «пятерки» стороны подтвердили свою решимость совместно бороться с международным терроризмом, религиозным экстремизмом и национальным сепаратизмом, представляющими «главную угрозу региональной безопасности, стабильности и развитию». Они условились выработать соответствующую совместную программу и заключить необходимые многосторонние договоры и соглашения, создающие организационно-правовую базу сотрудничества в этой области. Стороны договорились организовывать с учетом развития обстановки многосторонние учения по борьбе с терроризмом, поддержали инициативу Киргизии о создании региональной антитеррористической структуры с месторасположением в Бишкеке.

Разумеется, сотрудничество в борьбе с терроризмом развивается и на двустороннем уровне. Это – важнейшая составляющая глобальных усилий государств в данной сфере. Здесь наиболее высок уровень доверия между партнерами, соответственно, возрастает и практическая отдача от их взаимодействия. Один из ярких примеров такого сотрудничества – деятельность созданных по решению высших должностных лиц российско-американской и российско-индийской рабочих групп по противодействию террористической угрозе, исходящей с территории Афганистана. В группах рассматриваются вызовы региональной и международной стабильности, возникающие в результате поддержки терроризма со стороны талибов, и вырабатываются конкрет-

ные меры в целях противодействия этой угрозе. Аналитики считают, что в практическом плане наиболее оправдавшей себя формой взаимодействия в борьбе с терроризмом является двустороннее сотрудничество. В этом случае, как считают эксперты, происходит более доверительный обмен информацией, конфиденциальное согласование конкретных планов и более тесное взаимодействие в процессе реализации согласованных мероприятий, а также эффективное сотрудничество в области подготовки кадров. Так, в рамках подобных соглашений только в США специальную антитеррористическую подготовку (по различным программам – от руководителей бойцов спецподразделений до руководящих работников низшего, среднего и высшего звеньев) прошли более 16 тысяч представителей из 65 стран мира. Каналы двустороннего сотрудничества активно используются американцами для вывода в США и привлечения к ответственности по американским законам террористов, совершивших преступления, затрагивающие интересы США.

Особого внимания заслуживает опыт Франции и Испании по координации антитеррористической деятельности против баскской сепаратистской организации ЭТА, действующей на территории обеих стран. В дополнение к обязательствам по взаимопомощи, предусмотренным Шенгенскими соглашениями, между этими странами был подписан ряд двусторонних договоров, в том числе о создании совместных франко-испанских комиссариатов в приграничных городах. Их задача – сбор оперативных данных по линиям борьбы с терроризмом и преступностью на границе и в приграничной зоне, обмен в кратчайшие сроки информацией с партнерами, осуществление совместных операций по профилактике преступлений и захвату преступников. На встрече в испанском городе Малаге руководителей специализированных антитеррористических и полицейских служб двух стран французы взяли на себя обязательство принять меры по ликвидации инфраструктуры ЭТА на своей территории, начиная с выявления и ареста ее руководителей, ре-

зервистов и пособников и кончая пресечением каналов финансирования и ликвидацией тренировочных баз, складов оружия и снаряжения. Несколько оперативных работников спецслужб Испании были допущены во Францию для проникновения в среду басков, проживающих на французской территории.

Тесные контакты по вопросам борьбы с терроризмом поддерживаются между французскими специализированными службами и их коллегами в ФРГ, совместная деятельность которых привела к разложению опасной французской террористической организации «Прямое действие».

Двусторонние соглашения Великобритании и Швейцарии позволили достичь существенных успехов в работе по североирландским террористам на «финансовом канале». В последние годы ведущие страны Запада подписали ряд двусторонних и многосторонних договоров по борьбе с исламским экстремизмом и терроризмом. В реализации намеченных планов взаимодействия активно используются возможности некоторых арабских стран, в частности Египта, на территории которого с учетом региональной специфики организована подготовка и переподготовка специалистов в области антитеррористической борьбы.

Современное международное сотрудничество в борьбе с терроризмом развивается сравнительно динамично. Однако его потенциал отнюдь не исчерпан. Основные направления повышения эффективности антитеррористического взаимодействия на уровне регионов нам представляются следующим образом.

Прежде всего речь должна идти об укреплении его правового фундамента. В целях придания ему действительно универсального характера важно всемерно расширять круг участников действующих глобальных антитеррористических договоров, устанавливающих своего рода общий знаменатель совместного противодействия государствам угрозе терроризма. Важно также повысить эффективность действий принятых в этой области договорных актов, в том

числе международных конвенций о борьбе с «бомбовым» терроризмом, а также с финансированием терроризма.

Повышая планку международного сотрудничества, Россия одновременно ужесточает требования к самой себе. До недавнего времени в отечественном законодательстве весь терроризм как преступная деятельность сводился исключительно к терроризму против государства, о чем свидетельствовали два вида преступлений, включенных в главу о государственных преступлениях уголовного закона. Это убийство государственного или общественного деятеля либо представителя власти, совершенное по политическим мотивам, либо убийство представителя иностранного государства с целью провокации войны или осложнения международных отношений. В 1994 году впервые было закреплено понятие «терроризм», которое раскрывалось как совершение в целях нарушения общественной безопасности либо воздействия на принятие решений органами власти взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба, а равно наступления иных тяжких последствий. Но и после введения данной статьи за рамками терроризма оставалась деятельность, не связанная непосредственно с совершением террористической акции, например, вербовка, вооружение и обучение террористов.

Принятый более прогрессивный федеральный закон «О противодействии терроризму» вместо ФЗ «О борьбе с терроризмом» создает более прочную нормативно-правовую базу для активизации деятельности правоохранительных органов России в борьбе с терроризмом как внутри страны, так и на международном уровне. Основными целями закона являются: защита личности, общества и государства от терроризма; предупреждение, выявление и пресечение террористической деятельности, а также минимизация ее последствий; выявление причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности. В нем очерчена компетенция и заданы основные параметры коор-

динации усилий правоохранительных органов и спецслужб России в борьбе с терроризмом, общие методы и средства проведения контртеррористических операций. Закон регламентирует вопросы возмещения вреда, причиненного в результате террористической акции, и социальной реабилитации лиц, пострадавших от актов терроризма. С принятием данного закона впервые в российском законодательстве определяется порядок признания той или иной организации в качестве террористической и устанавливаются меры ответственности такой организации.

В плане совершенствования российского законодательства в деле уголовного преследования террористов и других преступников предполагается изучить возможность разработки в России специальных законодательных актов, посвященных вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам и выдачи преступников. По мере появления более четких представлений, как на уровне теоретических разработок, так и в международной практике, в вопросе о возможных самозащитных мерах государства против террористов, находящихся за пределами его территории, соответствующие положения могут найти отражение в российском антитеррористическом законодательстве.

Развивая идеи, сформулированные в федеральном законе «О противодействии терроризму», предполагается отказаться от закрепления в Уголовном кодексе определения терроризма как общей нормы через конкретные составы преступления. Намечается установить, что террористические акции образуют предусмотренные Уголовным кодексом преступления, когда они преследуют террористические цели, а в число субъектов возможных террористических посягательств следовало бы включить физическое лицо.

Терроризм рассматривается как особый вид организованной преступности, представляющий исключительную опасность для государства. При этом деяния, составляющие террористическую деятельность и деятельность террористического характера, если они не содержат самостоятель-

ных составов преступления, следует рассматривать как специфические формы соучастия и пособничества. В качестве отягчающих вину обстоятельств следует рассматривать факт установленной организационной связи физического лица с террористической организацией.

Например, законодательство Италии предусматривает, что если действия террористов обращены против лиц, выполняющих законодательные, судебные или иные служебные обязанности, то срок наказания увеличивается на треть. А в случае деятельного раскаяния (выдачи сообщника) предусматривается смягчение наказания. Отягчающими вину обстоятельствами предполагается признать в законодательстве случаи, когда в процессе судебного разбирательства доказаны террористические цели преступного посягательства (когда речь идет о террористических акциях) или если организация признана террористической (когда речь идет о террористической деятельности или деятельности террористического характера).

В целом можно констатировать, что в антитеррористическом взаимодействии на уровне регионов достигнут определенный прогресс. Однако эффективность реализации многих международных антитеррористических договоренностей пока оставляет желать лучшего. Кроме того, налицо четко выраженная политическая избирательность при подходе к оценке террористических проявлений в различных регионах мира. Например, по Чечне желаемого сотрудничества с Западом пока не получается, и более того, чеченские события постоянно используются для дискредитации России на международной арене, выдвижения обвинений в «неадекватном» применении силы, в нарушении прав человека.

В политическом лексиконе государственных и общественных деятелей США и Европы применительно к боевикам в Чечне, невзирая на их национальную принадлежность, больше фигурируют слова «борец за свободу» или «борец за веру», чем террорист. Террористические акции чеченских

бандформирований именуются национально-освободительной борьбой.

Опираясь на общие подходы, можно было бы пойти и дальше. Например, подумать о разработке своеобразного кодекса поведения государств по борьбе с международным терроризмом, своего рода свода принципов и базовых правил взаимопомощи и взаимодействия по конкретным ситуациям. Особую угрозу национальной безопасности не только России, но и мирового сообщества в целом представляет ядерный терроризм [5, 6].

Под ядерным терроризмом в обобщенной форме понимается использование ядерного материала и изделий на его основе, радиоактивных веществ, источников ионизирующего излучения, а также захват или попытка захвата, разрушение или попытка разрушения ядерно-опасных объектов для достижения политических, военных, экономических и иных целей. Следует отметить, что в последнее время стали актуальными политические мотивы угрозы совершения террористических акций на ядерно-опасных объектах в качестве средства шантажа и оказания давления на государственные структуры. При этом наиболее серьезную опасность представляет захват террористами ядерных материалов или изделий на их основе, достаточных для изготовления ядерного взрывного устройства. В этом случае террористы в зависимости от целей могут удерживать в качестве заложников целые регионы, а может быть, и государства.

Очевидно, что проблема ядерного терроризма в любой момент может стать для мирового сообщества объективной реальностью и требует детального изучения всех возможных аспектов этого явления и создания системы предупреждения ядерного терроризма. В связи с этим актуальным является создание единого банка данных по незаконному обороту ядерных материалов и радиоактивных веществ. Нуждается в развитии нормативно-правовая база, направленная на решение задач противодействия ядерному терроризму, налаживание международного сотрудниче-

ства на уровне регионов в сфере предупреждения ядерного терроризма.

Требуется также объединение усилий на мировом и региональном уровне по предотвращению и противодействию возможным актам терроризма с применением химически и биологически опасных веществ.

По мнению некоторых экспертов в области борьбы с терроризмом, в целях успешного подавления терроризма необходимо переходить к новым формам координации антитеррористической деятельности в международном масштабе. Так, французскими экспертами предлагается учредить Международный совет антитеррористической безопасности в качестве постоянного органа, который располагал бы полной информацией по международному терроризму и имел в своем распоряжении подразделения, специально подготовленные для проведения антитеррористических операций на территории любого государства – члена совета.

Таким образом, изучение опыта международного сотрудничества зарубежных стран, а также практики деятельности различных структур, занимающихся борьбой с терроризмом, свидетельствует о том, что эффективность работы в данной сфере зависит от ряда факторов, и в первую очередь, таких как:

- ❖ наличие политической воли руководителей заинтересованных государств;
- ❖ четкой законодательной базы;
- ❖ надлежащей квалификации кадров.

Необходимы также скоординированные усилия государств и регионов, особенно в разработке превентивных мер, активного обмена информацией, соответствующего финансирования и оперативно-технического обеспечения, налаживания деловых отношений и тесного взаимодействия в работе соответствующих национальных структур.

1.3. Приоритетные направления предупреждения терроризма в системе национальной безопасности

Сегодня проблему терроризма следует рассматривать как явление долговременное, ввиду того, что устранение большинства порождающих его причин не просматривается даже в отдаленной перспективе. Современный размах международного терроризма требует от мирового сообщества принятия комплекса самых решительных мер противодействия. В обобщенном виде шаги мирового сообщества можно разделить на законодательные, организационные, политические и научно-методические [21, 23].

После событий 11 сентября 2001 года в США, Японии, Франции, России, Канаде, Великобритании, некоторых странах Азии и Африки началась интенсивная работа по **совершенствованию действующего законодательства** на базе новых аспектов борьбы с терроризмом с учетом возникающих тенденций в социально-политическом развитии мировых процессов. В основу законодательных инициатив были положены нормы, регулирующие значительное расширение полномочий правоохранительных органов и спецслужб, включая облегчение процедуры оформления разрешений на прослушивание телефонных разговоров, перлюстрацию почты, просмотр электронных писем и Интернет-сообщений, а также ведение наружного наблюдения, ужесточение уголовной ответственности за совершение актов терроризма вплоть до смертной казни, наделение судов экстерриториальными полномочиями по вынесению приговоров террористам, скрывающимся за пределами государства, облегчение процедуры выдачи террористов другим государствам, перекрытие источников и каналов финансирования террористов.

На этой базе в США были приняты новые законы о борьбе с терроризмом и биотерроризмом. В Англии проведена оценка эффективности закона о борьбе с терроризмом. Парламентом Канады пересмотрен закон о борьбе с террориз-

мом. В Германии в дополнение к действующему законодательству по борьбе с терроризмом принят закон «О борьбе с финансированием терроризма».

В России проведена ратификация ряда международных конвенций и завершена работа по приведению в соответствии с нормами международного права российских законодательных актов, направленных на борьбу с терроризмом. Принят Федеральный закон «О противодействии терроризму». Этот закон использует концептуальный подход законодательного обеспечения антитеррористической деятельности, рекомендованный Межпарламентской ассамблеей Содружества Независимых Государств. Предлагаемый в законопроекте термин «противодействие» охватывает не только действия спецслужб и правоохранительных органов, но и действия других органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан, направленные, в том числе, и на предупреждение терроризма. Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансировании терроризма» (в редакции 2002 г.) создает в России правовую основу для международного сотрудничества по выявлению и замораживанию источников финансирования террористов.

В качестве организационных мер ведется активная работа по созданию международных комиссий президентского, парламентского и правительственного уровней по координации борьбы с терроризмом. Эта мера осуществляется наряду с формированием субрегиональных антитеррористических центров.

Теракты 11 сентября 2001 года заставили США кардинально пересмотреть всю организацию взаимодействия в борьбе с новыми угрозами. Созданы новое министерство национальной безопасности, координирующее деятельность более 23 министерств и ведомств и имеющее годовой бюджет порядка 5 млрд долларов, а также новая спецслужба безопасности в киберпространстве. Главной задачей этих

ведомств стала разработка общенациональной стратегии борьбы с терроризмом с тем, чтобы обеспечить защиту от терроризма и в конечном счете нанести ему поражение. Заявленное Президентом США финансирование выполнения антитеррористической программы в объеме 40 млрд. долларов реализуется, прежде всего, на решение внешних задач и обеспечение антитеррористической устойчивости объектов в США.

В России в интересах совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму созданы Национальный антитеррористический комитет и в его составе федеральный оперативный штаб, а также строгая вертикаль управления антитеррористической деятельностью в субъектах Федерации.

Ключевым направлением в области политических мер мировым сообществом признана разработка долгосрочной стратегии борьбы с терроризмом с акцентом на правовое обеспечение этой проблемы и ратификация мировым сообществом универсальных антитеррористических конвенций и протоколов о борьбе с различными проявлениями терроризма на суше, море и в воздухе. Основными из них являются:

❑ Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (разработана ИКАО, подписана в Токио 14 сентября 1963 года, стран-участниц – 171);

❑ Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (разработана ИКАО, подписана в Гааге 16 декабря 1970 года, стран-участниц – 174);

❑ Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (разработана ИКАО, подписана в Монреале 23 сентября 1971 года, стран-участниц – 175);

❑ Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (принята Генеральной

Ассамблеей ООН, подписана в Нью-Йорке 14 декабря 1973 года, стран-участниц – 107);

❑ Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (принята Генеральной Ассамблеей ООН, подписана в Нью-Йорке 18 декабря 1979 года, стран-участниц – 96);

❑ Конвенция о физической защите ядерных материалов (разработана МАГАТЭ, подписана в Нью-Йорке в Вене 3 марта 1980 года, стран-участниц – 68);

❑ Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (подписан в Монреале 24 февраля 1988 года, стран-участниц – 107);

❑ Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (разработана ИМО, подписана в Риме 10 марта 1988 года, стран-участниц – 52);

❑ Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (подписан в Риме 10 марта 1988 года, стран-участниц – 48);

❑ Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (разработана ИКАО, подписана в Монреале 1 марта 1991 года, стран-участниц – 67);

❑ Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (принята Генеральной Ассамблеей ООН 15 декабря 1997 года, стран-участниц – 26);

❑ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята в Нью-Йорке 9 декабря 1999 года).

Именно этими конвенциями и протоколами ограничиваются на сегодняшний день международные юридические инструменты, которые международные силы вправе использовать в борьбе с терроризмом. Кроме того, Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма (1994 г.) и дополнение к этой Декларации (1996 г.). После событий 11 сентября 2001 года Совет Безопасности ООН призвал все государства дей-

ствовать совместно для скорого наказания преступников (резолюция 1368), а также принял резолюцию 1373, подтверждающую свое безоговорочное осуждение террористических актов в США. Резолюция Совета Безопасности 1373 имеет особое значение для борьбы с терроризмом.

Так, в резолюции 1373 Совет Безопасности ООН предлагает ряд конкретных мер по противодействию терроризму. Прежде всего, указывается на необходимость предотвращения и пресечения финансирования террористических актов; введения уголовной ответственности за умышленное предоставление или сбор средств; безотлагательного блокирования средств и других финансовых активов или экономических ресурсов лиц и организаций, замешанных в террористических актах.

Совет Безопасности ООН требует также запретить гражданам и организациям на своей территории оказывать содействие террористам; воздерживаться от предоставления в любой форме поддержки – активной или пассивной – организациям или лицам, замешанным в террористических актах.

Резолюция 1373 призывает мировое сообщество отказывать в убежище тем, кто финансирует, планирует, поддерживает или совершает террористические акты или предоставляет убежище, оказывать друг другу всемирное содействие в связи с уголовными расследованиями или уголовным преследованием, которые имеют отношение к финансированию или поддержке террористических актов; предотвращать передвижение террористических групп с помощью эффективного пограничного и иного контроля.

Научно-методические усилия мирового сообщества должны быть нацелены на системные исследования по самым различным аспектам борьбы с терроризмом, в том числе научное прогнозирование террористических угроз, проработка эффективной системы предупреждения, управления антитеррористической деятельностью и профилактики терроризма. К проблемным вопросам эффективного

противодействия терроризму требующим разрешения в научно-методическом плане, следовало бы считать необходимость интенсификации международного сотрудничества для определения угроз современного терроризма; формирования на международном уровне моделей воздействия террористических групп на объекты и системы жизнеобеспечения. Необходимы также совместные исследования и оценки уязвимости объектов атомной энергетики, химических производств, топливно- энергетического комплекса, транспортной инфраструктуры, гидротехнических сооружений, жилищно-коммунального хозяйства и другие объекты повышенной опасности в условиях возможных угроз и моделей воздействия современного терроризма.

При создании эффективных систем противодействия и защиты от террористических актов следует использовать международное разделение труда, включая международные механизмы финансирования, разработку и внедрение перспективных технологий безопасности; координацию деятельности на международном уровне по комплексному обеспечению безопасности стратегически важных объектов и систем жизнеобеспечения, в том числе решение вопросов по созданию эффективных структур государственного управления.

В условиях активизации террористических действий, в том числе международных террористических группировок, антитеррористическое законодательство и обеспечение безопасности особо опасных объектов и производств оборонного и топливно-энергетического комплексов, транспортной инфраструктуры и объектов жизнеобеспечения нуждаются в дальнейшем развитии и совершенствовании. Угроза технологического терроризма в России продолжает оставаться реальной и в современном мире приобрела постоянно действующий характер, а ее наличие создает общенациональную напряженность и ощутимо препятствует успешному осуществлению проводимых социально-экономических реформ.

Существующее российское законодательство в области борьбы с терроризмом представлено рядом нормативно-правовых актов, в которых в той или иной степени отражены вопросы противодействия терроризму и безопасности особо опасных производств и объектов, а также жизни, здоровья граждан и сохранение окружающей среды. К ним относятся Федеральные законы Российской Федерации «О противодействия терроризму», «О промышленной безопасности особо опасных производственных объектов», «О радиационной безопасности населения», «Об использовании атомной энергии», «О безопасности гидротехнических сооружений», «О пожарной безопасности», Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о государственной системе предупреждения, пресечения ядерного терроризма и ликвидации его последствий», Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов», «О мерах по противодействию терроризму» и «Об утверждении Положения об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, войсковых формирований и органов» [7, 12-13, 16-18, 24-37].

Однако при всем многообразии существующих нормативных документов, касающихся безопасности и антитеррористической защищенности особо опасных производств и объектов до сих пор отсутствует самое главное - законодательно закрепленные единые подходы к решению проблемы в масштабах государства. Отсутствуют единые правовые механизмы, обеспечивающие нормирование принципов создания эффективной системы антитеррористической защищенности опасных объектов, а также регулирующие права, обязанности и ответственность организаций всех форм собственности, должностных лиц, персонала и граждан в области обеспечения комплексной безопасности в условиях проявления актов терроризма. Несмотря на принимаемые

меры по ужесточению борьбы с терроризмом, система законодательного регулирования и государственного управления, особенно в части комплексного решения проблем антитеррористической защищенности, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Образование Национального антитеррористического комитета как политического органа для разработки и реализации скоординированной государственной политики по эффективному противодействию терроризму является принципиально важным шагом в создании системы государственного управления антитеррористической деятельностью всех органов власти на федеральном и региональном уровнях.

Следующим элементом системы государственного управления антитеррористической деятельностью должно стать **Федеральное агентство по комплексной безопасности и защите объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения**, осуществляющее реализацию единой технической политики и проведение работ в области комплексной безопасности и антитеррористической защищенности этих стратегически важных производств и объектов. К основным задачам этого Агентства можно было бы отнести:

- ❖ подготовку проектов законодательных и нормативных правовых актов по вопросам обеспечения комплексной безопасности и антитеррористической защищенности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- ❖ разработку совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проектов федеральной целевой программы и отраслевых программ обеспечения комплексной безопасности и защиты этих стратегически важных производств и объектов, предусматривающих комплекс организационных, финансовых, кадровых, материально-технических, правовых, методологических, информационных и иных мер, включая общегосударствен-

ную систему информационно- аналитического и научного обеспечения безопасности этих объектов;

- ❖ разработку и координацию совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти выполнения проектов сводных и отраслевых планов проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на создание научно-технической базы, внедрение перспективных технологий и средств обеспечения безопасности действующих, реконструируемых, сооружаемых и проектируемых стратегически важных производств и объектов;

- ❖ выполнение функций генерального заказчика по проектированию, созданию и оснащению особо опасных производств и объектов техническими средствами и системами безопасности;

- ❖ организацию и проведение совместно с другими федеральными органами исполнительной власти надзора за соблюдением действующих правил, норм и требований к безопасности и защите особо опасных производств и объектов, реализацию мер по повышению надежности систем и средств, обеспечивающих безопасность этих объектов, разработку и проведение мероприятий по совершенствованию системы безопасности;

- ❖ установление процедур проведения экспертизы безопасности и антитеррористической устойчивости особо опасных производств и объектов, а также сертификации интегрированных систем комплексов и средств физической защиты;

- ❖ проведение инспекций, связанных с осуществлением регулирования надзора за обеспечением поднадзорных объектов, применение предусмотренных законодательством санкций при нарушениях требований безопасности;

- ❖ осуществление международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности по вопросам государственного управления и обеспечения безопасности особо опасных производств и объектов;

❖ консолидацию бюджетных средств, международной помощи, ресурсов предприятий и средств хозяйственной деятельности для обеспечения финансирования оснащения комплексными системами безопасности особо опасных производств и объектов.

Реализация изложенных задач Агентства является насущной необходимостью для обеспечения системного и консолидированного управления деятельностью по созданию систем физической защиты и антитеррористической устойчивости особо опасных объектов и производств. Создание Федерального Агентства позволит обеспечить проведение единой технической политики, оптимизацию финансовых ресурсов и концентрацию научно-технических, нормативно-методических и информационно-аналитических ресурсов в интересах создания высокоэффективных систем физической защиты особо опасных производств и объектов.

Организацию выполнения работ в рамках скоординированных программ оснащения комплексами защиты особо опасных объектов, организацию проведения независимой экспертизы (аудита безопасности) антитеррористической устойчивости всех особо опасных объектов, категорирование этих объектов, разработку типовых паспортов по каждой категории объектов и организацию сертификации средств и комплексов физической защиты особо опасных производств и объектов целесообразно было бы возложить на **специально созданную государственную корпорацию «Росбезопасность»**.

Корпорация «Росбезопасность» должна осуществлять научно-техническую и нормативно-методическую поддержку оснащения техническими средствами защиты особо опасных объектов и производств. Актуальной также для этой Компании задачей является разработка нормативно-правовой базы, определяющей правовые механизмы ответственности предприятий за обеспечение антитеррористической устойчивости особо опасных объектов с учетом разнообразия форм собственности, финансирования мероприятий и

программ обеспечения комплексной безопасности, а также регулирования вопросов страхования таких объектов.

В плане совершенствования законодательного регулирования противодействия терроризму следовало бы предусмотреть правовые механизмы и нормы практического становления государственной системы антитеррористической защищенности особо опасных производств и объектов в условиях возможных диверсионных и террористических актов для предотвращения крупномасштабных аварий и катастроф на территории Российской Федерации, а также обязательные для выполнения всеми юридическими лицами и предприятиями независимо от форм собственности, федеральными и региональными органами исполнительной власти требования к обеспечению физической защиты и охраны этих объектов, источники финансирования программ оснащения опасных объектов техническими средствами физической защиты.

Разработку этих норм можно было бы осуществить, как уже ранее отмечалось, в рамках базового федерального закона **«О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения»**. В законопроекте необходимо заложить принципы системности в организации деятельности органов управления, отвечающих за решение задач по обеспечению физической защиты особо опасных производств и объектов. Принципиально важно предусмотреть разработку единого перечня объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в Российской Федерации, требующих защиты от возможных террористических посягательств, правил и порядка категорирования этих объектов, составление Типового паспорта антитеррористической защищенности объекта и проведения независимой экспертизы (аудита безопасности) антитеррористической устойчивости и сертификации технических средств физической защиты объектов особой важности, повышенной опасности, жизне-

деятельности и жизнеобеспечения. Необходимость разработки и концептуальные положения этого законопроекта приведены в разделе 3.4 данной монографии.

В развитие норм этого базового закона можно было бы подготовить пакет законодательных актов, учитывающих особенности антитеррористической устойчивости опасных объектов различного назначения, а также о внесении в законодательные и другие нормативные правовые акты Российской Федерации изменений и дополнений, обязывающих, согласно компетенции, обеспечивать антитеррористическую безопасность всех объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Было бы крайне важно также организовать проведение научных, организационных и практических работ по созданию современных систем физической защиты на основе внедрения перспективных отечественных технологий в рамках **федеральной целевой программы по обеспечению антитеррористической защищенности особо опасных объектов Российской Федерации** с обеспечением этой программы необходимым бюджетным финансированием и привлечением финансовых средств отраслей, регионов и внебюджетных средств. В программе необходимо предусмотреть:

- ❖ создание нормативно-правовой базы системы физической защиты особо опасных производств и объектов Российской Федерации;

- ❖ консолидацию финансовых средств и сокращение затрат бюджетных средств за счет исключения дублирования мероприятий в программах отраслевой и региональной принадлежности;

- ❖ концентрацию усилий по разработке научно обоснованной государственной стратегии обеспечения физической защиты особо опасных производств и объектов в Российской Федерации на основе современных методов и средств комплексного анализа и прогнозирования;

❖ разработку современных средств физической защиты с использованием перспективных технологий и оснащение ими в приоритетном порядке объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения Российской Федерации;

❖ подготовку на базе Московского инженерно-физического института специалистов, ориентированных на обеспечение антитеррористической устойчивости объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения.

Реализация изложенных в этом разделе мер по совершенствованию государственного управления и законодательного регулирования в области эффективного противодействия терроризму позволит выйти на разработку национальной стратегии скоординированной антитеррористической деятельности ответственных структур исполнительной и законодательной власти.

ГЛАВА 2

Проблемы обеспечения антитеррористической защищённости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

2.1. Системный анализ обеспечения антитеррористической защищенности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

В данном разделе рассмотрим с системных позиций направления повышения эффективности и результативности мер по антитеррористической защищенности объектов особой важности, той категории повышенной опасности и уязвимости, где не регламентируемое вмешательство в технологические процессы объекта (атомной станции, нефтеперерабатывающего предприятия, гидроэлектростанции, комплексы аэропортов, крупные электроподстанции) приводит к техногенным последствиям и даже катастрофам, нарушающим нормальную жизнедеятельность, в том числе и целых территорий [23].

Технологическая безопасность это фактически защищенность и устойчивость промышленного объекта от различных видов и масштабов аварий, происходящих на производстве. Методология технологической безопасности – это анализ уязвимости и комплекс взаимосвязанных мер по защищенности и устойчивости объекта от проектных, за-проектных и гипотетических аварий. Далее это также еще и целый комплекс из программно-технических средств и систем, создающих свойства защищенности и устойчивости, разделенных по уровню наличия таких свойств, как надеж-

ность, диагностируемость, восстанавливаемость и ремонтно-пригодность – на соответствующие классы безопасности, на группы устойчивости по ЭМС, информационной защищенности, сейсмостойкости и вибропрочности. Эта методология длительное время применяется в атомной отрасли и соответствует международным нормам в данной области.

К сожалению, в настоящее время технологическая безопасность и антитеррористическая устойчивость объекта в виде интегрированного комплекса технических средств и систем физической защиты его, за редким исключением, рассматриваются, проектируются и создаются отдельно и не согласованно, что по нашему мнению, существенным образом понижает уровень антитеррористической защищенности объектов особой важности.

В этой связи было бы весьма полезно использование при решении задач комплексной безопасности особо опасных объектов опыта, достигнутого в атомной отрасли по созданию достаточно высокого уровня технологической безопасности производственных процессов на объектах атомной энергетики и промышленности.

Существует определенная преемственность в методологии достижения защищенности и устойчивости объектов от актов и случаев проявления терроризма с уже существующими методическим материалом по достижению требуемого уровня комплексной технологической безопасности на ядерно-опасных объектах.

С нашей точки зрения, многое из уже освоенного и практически понятого в достигнутом уровне культуры технологической безопасности в атомной отрасли может быть применено с предсказуемым результатом для повышения уровня антитеррористической защищенности и устойчивости объектов особой важности.

Совокупность проектных, запроектных и гипотетических террористических угроз или акций, как базовых составных частей безопасности должна быть обязательно проработана и отражена при проектировании систем и комплек-

сов физической защиты. Интегрированный комплекс программно-технических средств и систем, создающих свойства антитеррористической защищенности и устойчивости объекта, кроме соответствия действующим обязательным государственным нормативным требованиям по физической защите, должен в обязательном порядке отвечать еще и целому ряду специальных технических требований. Интегрированный комплекс физической защиты из-за недостаточности уровня собственных свойств по защищенности и устойчивости в критический момент не должен создавать для объекта угрозу, сравнимую по снижению уровня безопасности и дезорганизации с террористической акцией.

В проектную документацию по физической защите объектов особой важности, создающих повышенную потенциальную опасность для жизнедеятельности прилегающих территорий, необходимо вводить аналитические (закрытые) разделы с независимым анализом уязвимости, обоснованием требуемого уровня защищенности и комплексом мер по сохранению устойчивости объектов с уменьшением уровня людских и финансовых потерь после совершения актов террора.

Предлагается в законодательном порядке выявить и утвердить перечень таких объектов, соответствующий нормативный и методический материал по созданию требуемого уровня безопасности на них с возложением на компетентные органы функций контроля. При этом в рамках законодательного акта к таким объектам следует отнести объекты, которые имеют значимые для государства потери или последствия в случае прекращения их функционирования или разрушения. Примером значимых потерь могут быть прекращение функционирования ГЭС, ТЭЦ, транспортной магистрали. К значимым разрушениям можно отнести разрушение ядерных реакторов АЭС, химического завода, дамбы и других ядерно, химически и биологически опасных объектов.

Ввиду многоаспектности государственной жизнедеятельности (внешняя и внутренняя политика, оборона, социальные и научно-технические аспекты, охрана окружающей среды), значимость объекта также может оцениваться в различных аспектах или по их совокупности. В качестве сводного показателя значимости объекта особой важности в нормативных актах может быть принят объем финансовых затрат на восстановление объекта или устранения последствий его разрушения. Однако, финансовая оценка значимости объектов в их политическом, социальном или экологическом значении для государства носит условный характер, так как не раскрывает сути соответствующих процессов. Таким образом, значимость объектов носит оттенок субъективности и зависит от шкалы ценностей, принятой в государстве.

Оценка защищенности особо важных объектов необходима для определения реальных возможностей системы защиты и определения совокупности мер по ее совершенствованию при устаревании техники, появлении новых средств и методов защиты, а также при изменении террористических угроз, модели нарушителя и условий его деятельности,

В соответствии с классическим понятием эффективность определяет степень решения поставленных задач. В нашем случае эффективность определяется адекватностью системы защиты существующим угрозам. Это означает, что если задачи защиты особо важных объектов поставлены неверно, то не может быть и речи об эффективной защите даже при наличии высокотехнологичной техники и квалифицированного персонала.

В общем случае задачи защиты особо важных объектов должны включать предотвращение подготовки (или угрозы) теракта, пресечение осуществления теракта и, как крайняя, но необходимая задача, парирование последствий теракта.

Таким образом, в законодательных актах следует иметь ввиду, что построение полной группы необходимых задач,

организация надежного функционирования техники и взаимодействия персонала по выполнению каждой из них, а также оптимальное управление в зависимости от складывающихся условий являются необходимыми, но не достаточными факторами эффективной защиты объектов особой важности.

Эффективность непосредственной защиты объектов особой важности зависит не только от технических средств и персонала охраны, но и от облика нарушителя; внешних условий, в которых приходится действовать нарушителю; организации заблаговременных и оперативных средств и методов защиты.

Террорист – это особый нарушитель, он способен проявляться в особых условиях и требует особой организации борьбы с ним. Он может появиться при условии, что операция проникновения на объект в полной мере подготовлена – от разработки намерений, создания мест базирования, подготовки определенного численного состава, приобретения специфического оснащения, реализации маршрутов следования к объекту, возможности спасения после завершения акции. Поэтому, если нельзя остановить смертника, то нужно остановить процесс, который приводит его к особо важному объекту.

Это – многоаспектная задача, и важное место в ней занимает организация антитеррора на особо важном объекте. Организация антитеррора включает умение сорвать проведение теракта, то есть выявить и упредить подготовку, предупредить объекты; выдержать нападение, иметь возможность выиграть время для привлечения внешних сил; важно также заранее предусмотреть возможные варианты действий «террориста», построить модель вариантов, выявить каналы проникновения на каждом конкретном объекте и спрогнозировать возможные способы проведения теракта для соответствующей тренировки системы защиты и оперативного управления защитой в зависимости от си-

туации; иметь возможности и средства для локализации и парирования негатива в случае осуществления теракта.

Информационное обеспечение в рамках организации охраны объектов особой важности должно предполагать создание на законодательном уровне единого контрольного центра и компьютерных центров на каждом из охраняемых объектов.

Создание единого контрольного центра необходимо для наглядного отображения возможных ситуаций проникновения вероятных нарушителей на охраняемый объект в интересах решения следующих задач:

- ❖ отображение полной совокупности компонентов операции – сил реагирования системы физической защиты, вариантов нарушителей и показателей эффективности для рассматриваемых ситуаций;

- ❖ снабжение информацией о возможных ситуациях различных уровней органов управления системами защиты объектов – федерального, ведомственного, регионального и объектового уровней;

- ❖ оснащение контрольного центра современным информационно-вычислительным и индикационным оборудованием;

- ❖ создание программно-методического обеспечения контрольного центра для вариантов систем защиты и вероятных нарушителей;

- ❖ подготовка и тренировка персонала, обеспечивающего функционирование контрольного центра и системы физической защиты объектов.

Создание на каждом из охраняемых объектов компьютерных центров должно обеспечить определение готовности к нейтрализации нарушителей, тренировку сил реагирования, разработку баз данных и выдачу информации в контрольный центр.

Таким образом, обеспечение безопасности особо важных объектов является сложной комплексной задачей и связано с изучением системной совокупности взаимосвязанных

аспектов, отображающих функционирование рассматриваемого объекта, в том числе научно-технического, экономического, социального, экологического и других аспектов.

Основными проблемами обеспечения заданного уровня безопасности особо важных объектов, требующими решения в рамках федерального законодательства являются:

- ❖ обеспечение достоверных количественных оценок качества функционирования систем защиты в условиях активных действий нарушителя, необходимых для выбора рационального варианта защиты из множества возможных вариантов;

- ❖ формирование полного спектра возможных опасностей (конфликтных, техногенных и природных), которые могут действовать на объект защиты;

- ❖ построение модели нарушителя в условиях высокой степени неопределенности его параметров и его возможных стратегий;

- ❖ проведение независимого аудита безопасности с оценкой эффективности системы защиты, формализация спектра возможных опасностей и системы мер их парирования в условиях неопределенности нарушителя;

- ❖ принятие конкретных решений по обеспечению безопасности защищаемых объектов на базе ситуационного моделирования и сертификации систем, средств и комплексов защиты.

Перечисленные проблемы могли бы найти разрешение при формировании указанного ранее проекта федерального закона **«О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения»**. Одним из первоочередных мероприятий безусловного обеспечения безопасности особо важных объектов административного, народнохозяйственного и военного назначения является проведение на регулярной основе независимого аудита безопасности, оценки антитеррористической устойчивости особо опасных объектов и сертификации качества и эффек-

тивности систем физической защиты, технических средств и комплексов охраны этих объектов.

Проведенный анализ показывает, что состояние безопасности объектов стратегического назначения и производств высокого риска в условиях обострения угроз техногенного и природного характера, усиления террористических проявлений требует принятия решений на государственном уровне. В связи с отсутствием в настоящее время ГОСтированных терминов «стратегически или особо опасные производства и объекты», в данном исследовании речь будет идти о критически важных объектах инфраструктуры государства в контексте их потенциальной угрозы для национальной безопасности и населения страны. Ранее были приведены действующие нормативно-правовые акты, где в той или иной степени отражены вопросы безопасности особо опасных производств и объектов, а также жизни, здоровья граждан и окружающей среды [6, 20].

Однако при всем многообразии существующих нормативных документов, касающихся физической защиты, в настоящее время, как уже отмечалось, отсутствует самое главное - законодательно закрепленные единые подходы к решению проблемы в масштабах государства. Нет общего механизма, обеспечивающего правовую основу и принципы использования технических средств охраны и физической защиты указанных объектов, а также регулирующего права, обязанности и ответственность организаций, должностных лиц, персонала и граждан в указанной области.

Это ещё раз подтверждает необходимость разработки и принятия пакета нормативно-правовых актов, способствующих созданию единой государственной системы физической защиты особо опасных производств и объектов в условиях возможных диверсионных и террористических актов для предотвращения крупномасштабных аварий и катастроф. При этом, как нам представляется, в качестве основы законодательства должен быть принят федеральный закон, регламентирующий в рамках Российской Федерации

все виды деятельности по физической защите критически важных производств и объектов Российской Федерации, определяющий ответственность за причиненный ущерб и правонарушения в рассматриваемой области и направленный на охрану здоровья и жизни людей, защиту окружающей среды, всех форм собственности. То есть в ходе этого анализа настойчиво наблюдается важность разработки и принятия законодательного акта о государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения.

Кроме того, в настоящее время различными нормативными актами разных уровней объекты Российской Федерации, безопасное функционирование которых должно обеспечиваться специальными средствами и методами, подразделяются на категории по степени важности, например:

- ❖ важные государственные объекты;
- ❖ особо режимные объекты;
- ❖ особо важные объекты;
- ❖ режимные и другие объекты, и по степени опасности, например:
 - ◆ опасные производственные объекты;
 - ◆ ядерно-опасные объекты;
 - ◆ радиационно-опасные объекты.

Однако отнесение тех или иных объектов к вышеуказанным категориям представляется пока не скоординированным, недостаточно системным и обоснованным. В связи с этим необходимо пересмотреть критерии отнесения объектов любых форм собственности к категориям объектов Российской Федерации, подлежащих государственному контролю, и дополнительно проанализировать весь комплекс мер по обеспечению их безопасного функционирования, если учесть, что категория особо опасных производств и объектов до сих пор не определена.

В связи с этим назрела необходимость создания (в рамках упомянутого выше закона или какого-либо другого нормативно-правового акта федерального уровня) единого госу-

дарственного Перечня (Классификатора) критически важных (потенциально опасных) объектов инфраструктуры Российской Федерации с разделением:

- ❖ федерального масштаба, масштабов федеральных округов, субъектов Российской Федерации;
- ❖ по ведомственному признаку;
- ❖ по видам угроз национальной безопасности (природные, техногенные, террористические и другие).

Далее на основании этого целесообразно разработать критериальную базу и порядок отнесения объектов к соответствующим категориям.

В зависимости от функционального предназначения объекта и видов воздействия на него (последствий воздействия на него) основные общие критерии отбора в Перечень (Классификатор) можно объединить в следующие группы:

- ❖ Наличие реальной угрозы нанесения значительного ущерба обороноспособности государства в случае уничтожения или вывода из строя объекта; значимость, место и роль объекта в системе безопасности государства; предполагаемый объем финансово-материальных затрат на его восстановление.

- ❖ Наличие реальной угрозы нанесения ущерба жизни и здоровью значительной части населения, проживающего в потенциально опасной зоне объекта, и природной среде в случае его уничтожения или вывода из строя; величина возможных масштабов ущерба и последствий от него; степень уязвимости объекта от возможных диверсий и террористических актов.

- ❖ Наличие на объекте научно-технической документации по вопросам создания средств вооружения, других важных сведений, составляющих государственную тайну. Все эти приведенные наработки должны быть положены в основу дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы в области физической защиты.

В дальнейшем с системных позиций проведем анализ состояния систем физической защиты особо опасных объек-

тов, рассмотрим существующие в этой области проблемы, характерные для всех федеральных органов исполнительной власти, имеющих такие объекты в своем составе. В целом в федеральных и региональных органах исполнительной власти принимаются меры по повышению защищенности объектов. Проводится работа по их оснащению техническими средствами физической защиты, структурная и функциональная оптимизация подразделений охраны, совершенствование нормативной базы.

Вместе с тем проверки, проводимые с привлечением необходимых экспертов, выявили серьезные недостатки в обеспечении защиты особо опасных производств и объектов, находящихся в ведении практически всех федеральных органов исполнительной власти, которые в основном проявляются в отступлениях от требований ранее указанных нормативных правовых и ведомственных документов.

Одной из причин, замедляющих совершенствование систем физической защиты, являются недостаточное межведомственное взаимодействие по обмену оперативной информацией, отсутствие единого учета преступлений террористического характера. Субъекты Российской Федерации, непосредственно осуществляющие борьбу с терроризмом, не располагают достоверными сведениями о количестве совершенных преступлений террористического характера, данными о числе пострадавших граждан, причиненном экономическом и экологическом ущербе. При этом затрудняется аналитическая работа по реальной оценке угроз в отношении объектов и, соответственно, по выработке защитных мер, адекватных угрозам.

Наиболее предметно задачи по физической защите особо опасных объектов решаются в Минобороны России и Росатоме. Однако и здесь имеются проблемы. Вызывает озабоченность состояние защищенности ядерно- и радиационно-опасных объектов от возможных диверсионно-террористических актов. В России насчитывается сотни таких объектов, из которых только около 30 % оснащены совре-

менными техническими средствами охраны и физической защиты. Остальные выработали все установленные ресурсы. Только единичные из них оборудованы средствами обнаружения скрытого проноса (провоза) ядерных материалов, взрывчатых веществ и предметов из металла. Персонал и войсковая охрана, сопровождающая вагоны при перевозке ядерных материалов, не имеют надежной экстренной связи ни с предприятиями, ни с силовыми структурами. Ситуационно-кризисный центр Росатома не получает информацию о перевозках аналогичной продукции, осуществляемых другими федеральными органами исполнительной власти.

Подразделения внутренних войск МВД России, осуществляющие охрану особо опасных производств и объектов, недостаточно оснащены средствами индивидуальной защиты; малогабаритными средствами связи; транспортом, обеспечивающим передвижение в различных климатических условиях; современными нелетальными средствами воздействия на нарушителей; приборами ночного видения, средствами обнаружения человека, средствами засечки оптических приборов и тому подобным. Определенную озабоченность вызывает наличие среди военнослужащих внутренних войск значительного числа призывников из республик Северного Кавказа.

Практически на всех особо опасных объектах не предусмотрена защита от нападения с использованием низколетящих и малоскоростных летательных аппаратов. На вооружении подразделений охраны таких объектов отсутствуют какие-либо средства для обнаружения и отражения подобного рода воздушных нападений. В то же время тактико-технические характеристики находящегося в Минобороны России вооружения войсковой ПВО обеспечивают эффективное выполнение боевых задач по уничтожению воздушных целей с дальностью пуска до 2500 км, всех типов крылатых ракет и высокоточного оружия, применяемого авиацией, всех существующих и перспективных типов самолетов и вертолетов.

В связи с этим, при определенных условиях непосредственное прикрытие (усиление прикрытия) каждого отдельно взятого особо опасного объекта с необходимой степенью надежности (в зависимости от его важности и возможных последствий его разрушения) можно осуществить силами и средствами войсковой ПВО, дислоцированными в непосредственной близости от таких объектов. Для этого необходимо:

- ❖ определить степень угроз, принять решение на уровне высшего военного руководства о прикрытии особо опасных объектов от ударов с воздуха и отдать директивные распоряжения командующим войсками военных округов;

- ❖ разработать законодательную базу по вопросам обеспечения воздушной безопасности ядерно-опасных объектов, в том числе определить (установить) границы запретных зон, в пределах которых использование воздушного пространства без специального разрешения запрещено;

- ❖ на основе решения командующих войсками военных округов об организации прикрытия ядерно опасных объектов, находящихся в границах ответственности военных округов, от ударов с воздуха, развернуть и подготовить к выполнению боевых задач соединения, части и подразделения ПВО, назначенные для выполнения этой задачи;

- ❖ определить источники финансирования и осуществить всестороннее и полное материально-техническое обеспечение соединений, частей и подразделений ПВО при их подготовке и в ходе выполнения поставленных задач.

Важным вопросом остаётся обеспечение безопасности перевозок опасных материалов и веществ. В подавляющем большинстве случаев защита используемых транспортных средств (железнодорожные вагоны, автомобили, цистерны и транспортные контейнеры) не соответствует угрозам, исходящим от активизации деятельности международных террористических организаций.

Критическое состояние защищенности от возможных террористических акций сложилось на предприятиях, вы-

пускающих, использующих в производстве, хранящих и утилизирующих химически активные, отравляющие, сильнодействующие ядовитые технические жидкости, токсичные и бактериологические вещества, а также на промышленных объектах, осуществляющих производство боеприпасов и взрывчатых веществ.

На подавляющем большинстве таких объектов физическая защита как предприятий в целом, так и обособленных мест хранения различных химических и ядовитых веществ отсутствует. Технические средства охраны, средства связи и пожарной сигнализации физически и морально устарели или вовсе отсутствуют. Подразделения ведомственной охраны не доукомплектованы. До трех четвертей их сотрудников составляют женщины или мужчины пенсионного возраста. На вооружении подразделений имеется устаревшее стрелковое оружие. Все это не позволит адекватно отреагировать даже на попытки проникновения на объекты террористических групп.

Успешное решение перечисленных проблем возможно лишь при условии скоординированной и целенаправленной работы всех министерств и ведомств, в ведении которых находятся особо опасные объекты, по повышению их физической защиты. С этой целью, а также для реализации требований Федерального закона «О противодействии терроризму» было бы целесообразным (как уже было предложено в разделе 1.3) создать при Правительстве Российской Федерации специальный орган по координации усилий всех федеральных органов исполнительной власти, ответственных за обеспечение физической защиты особо опасных производств и их антитеррористической устойчивости.

Важнейшим условием реализации мероприятий по обеспечению физической защиты является их ресурсное обеспечение. Фактическое состояние дел показывает, что возможности министерств, ведомств, предприятий и организаций по поддержанию требуемого состояния и совершенствования систем физической защиты снизились до

минимального уровня в связи со значительным сокращением финансовых, научно-технологических, материально-технических и кадровых ресурсов. Недостаточное финансирование не позволяет в полных объемах решать существующие проблемы. Это свидетельствует о необходимости корректировки дальнейшей государственной политики в области физической защиты особо опасных объектов на основе системного подхода к данной проблеме. В целях реализации этой политики, как уже было показано ранее, целесообразно незамедлительно принять федеральную целевую программу по повышению физической защиты всех особо опасных объектов Российской Федерации, обеспечить ее бюджетным финансированием с привлечением внебюджетных средств. Выполнение этой Программы позволит сконцентрировать усилия на разработке научно обоснованной стратегии и осуществлении действенных мер по созданию системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения на основе современных методов, технических средств и комплексов безопасности.

Реализация предложенного системного подхода позволит выйти на разработку государственной стратегии антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, организовать и скоординировать деятельность всех ответственных структур.

2.2. Проблемы надёжного системного обеспечения безопасности мест временного и постоянного сосредоточения больших масс населения

Современный терроризм является угрозой национальной безопасности Российской Федерации. Основными тенденциями современного терроризма являются:

- ❖ увеличение количества террористических актов и пострадавших от них лиц;

- ❖ расширение географии терроризма, интернациональный характер террористических организаций, использование международными террористическими организациями этнорелигиозного фактора;

- ❖ усиление взаимного влияния различных внутренних и внешних социальных, политических, экономических и иных факторов на возникновение и распространение терроризма;

- ❖ повышение уровня организованности террористической деятельности, создание крупных террористических формирований с развитой инфраструктурой;

- ❖ усиление взаимосвязи терроризма и организованной преступности, в том числе транснациональной;

- ❖ повышение уровня финансирования террористической деятельности и материально-технической оснащенности террористических организаций;

- ❖ стремление субъектов террористической деятельности завладеть оружием массового поражения;

- ❖ попытки использования терроризма как инструмента вмешательства во внутренние дела государств;

- ❖ разработка новых и совершенствование существующих форм и методов террористической деятельности, направленных на увеличение масштабов последствий террористических актов и количества пострадавших.

Основная цель противодействия терроризму в Российской Федерации – защита личности, общества и государства от террористических актов и иных проявлений терроризма. Одной из основных задач противодействия терроризму является обеспечение безопасности граждан, антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов, в том числе критически важных объектов управления экономикой страны, предотвращение необратимого негативного изменения или существенного снижения безопасности жизнедеятельности населения, проживающего на объектах жизнеобеспечения административно-территориальных структур, а также мест массового пребывания людей.

Актуальность и значение антитеррористической защищенности (АТЗ) объектов с массовым пребыванием людей (далее – ОМПЛ) вызваны следующими факторами:

- ❖ недостаточная укрепленность ОМПЛ обуславливает реальную угрозу совершения в отношении них террористических актов;

- ❖ неурегулированность на законодательном уровне вопросов по обследованию уязвимости этих объектов, а также применения мер государственного принуждения для реализации требований безопасности;

- ❖ недостаточное взаимодействие на системной и постоянной основе правоохранительных структур между собой и иными субъектами противодействия терроризму.

Определение и характеристика угроз террористического характера для ОМПЛ имеет важное методическое и практическое значение, поскольку антитеррористическая защищенность объектов должна быть адекватна его угрозам. Правильное понимание потенциальных и реальных террористических угроз в значительной степени определяет эффективность всей системы мер защиты. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» определяет террористический акт как «совершение взрыва, поджога или иных действий, связанных с устрашением населения и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления экологической катастрофы или иных особо тяжких последствий, в целях противоправного воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях».

Террористические проявления можно условно разделить на потенциальные угрозы, условно реальные угрозы, реальные угрозы и реализованные угрозы. К потенциальным угрозам следует отнести такие, как обострение общей криминогенной обстановки в регионе или городе в связи с

неблагоприятными социально-политическими и экономическими процессами в стране, продолжающимися внутренними вооруженными конфликтами; высказывание угроз (сообщение в СМИ) террористического характера; ужесточение конкурентной борьбы в занимаемом секторе экономики, передел собственности и ряд других факторов криминогенного характера.

«Условно реальными» угрозами могут быть такие, как получение сигнала о конкретной угрозе взрыва и минирования по телефону или иным средствам коммуникации, о времени и месте совершения взрыва, закладки взрывного устройства (далее – ВУ), совершении поджога или иных экстремистских акций, об обнаружении на объекте подозрительных или бесхозных предметов, требующих специальной проверки в целях установления их реальной взрывной, радиационной, химической или биологической опасности.

Реальными угрозами являются: события, связанные с обнаружением предметов с явными признаками ВУ или взрывоопасного предмета (далее – ВОП); движение к ОМПЛ транспортного средства с ВУ или террористической группой; проникновение на объект террориста-смертника.

Реализованные угрозы – это взрыв на ОМПЛ; применение радиационно-, химически- и биологически опасных материалов и зажигательных веществ; захват заложников на ОМПЛ; обстрел объекта из дистанционных средств поражения (автоматического стрелкового оружия, гранатометов, минометов и реактивных систем); применение летательных аппаратов в качестве средств поражения.

Применительно к конкретному объекту следует выбирать реально обоснованный перечень типовых террористических угроз, исходя из результатов обследования уязвимости объекта, и заблаговременно осуществлять организационные, технические и иные мероприятия для каждой из выбранных угроз.

В качестве типовых ситуаций террористического характера для мест временного и постоянного сосредоточения

больших масс населения обычно рассматривают следующие события:

- ❖ обострение общей криминогенной обстановки в регионе или городе в связи с неблагоприятными социально-политическими и экономическими процессами в стране, продолжающимися внутренними вооруженными конфликтами; высказывание угроз (сообщение в СМИ) террористического характера; ужесточение конкурентной борьбы в занимаемом секторе экономики, передел собственности криминальными методами;

- ❖ получение администрацией объекта конкретных угроз террористического характера по телефону, в виде анонимных писем или по иным средствам коммуникации; обнаружение персоналом объекта предмета с явными признаками ВУ или иного взрывоопасного предмета, способного причинить смерть, серьезные увечья людям или существенный материальный ущерб объекту; обнаружение подозрительных предметов, требующих специальной проверки в целях установления их реальной взрывной, радиационной, химической или биологической опасности;

- ❖ совершение террористического акта в форме взрыва, повлекшего за собой человеческие жертвы, уничтожение и повреждение материальных ценностей, панику, серьезные убытки в бизнесе, длительное отключение электроэнергии, тепла, газа; совершение террористического акта в форме захвата и удержания заложников на территории или в помещениях объекта;

- ❖ совершение террористического акта в форме обстрела объекта из дистанционных средств поражения; применение летательных аппаратов в качестве средств поражения (для отдельных категорий объектов).

Отсюда следует, что основной задачей обеспечения безопасности мест временного и постоянного сосредоточения больших масс населения является необходимость на основе заблаговременного анализа типовых террористических угроз разработать, а затем в режиме реального времени

реализовать комплекс мероприятий, позволяющих эффективно влиять на конкретную исходную, промежуточную и заключительную фазы кризисной ситуации с целью их изменения в благоприятную, минимально опасную сторону в каждой фазе развития кризисной ситуации.

Для решения этой задачи административно-территориальные структуры широко используют возможности Национального антитеррористического комитета (далее – НАК), который образован Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. №116 «О мерах по противодействию терроризму» (в ред. от 27.06.2014 г.).

Координацию деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявления созданы антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации (далее – АТК).

Важным является тот факт, что руководителями антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации по должности являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, что позволяет максимально эффективно осуществлять мероприятия по противодействию терроризму на территориях субъектов Российской Федерации. В состав антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации по должностям, кроме ее руководителя, входят начальник территориального органа ФСБ России (заместитель председателя комиссии), представитель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (по согласованию), начальник территориального органа МВД России, начальник Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации, начальник Центра специальной связи и информации ФСО России в субъекте Российской Федерации.

На основе аналитических материалов, подготовленных НАК, в субъектах Российской Федерации АТК готовят аналитические и методические материалы об угрозах террористического характера на территории субъекта и определяют мероприятия по противодействию этим угрозам. При этом исходят из анализа ситуации, складывающейся по линии террористических угроз, из уголовной статистики соответствующих видов преступлений, из анализа складывающейся криминогенной обстановки и прогнозов ее развития в конкретном регионе.

Одним из важных направлений деятельности АТК субъектов Российской Федерации и соответствующих правоохранительных органов является разработка мероприятий по обеспечению технической укреплённости и антитеррористической защищённости различных объектов с массовым пребыванием людей. Для этих целей, прежде всего, подключаются силы и средства органов внутренних дел с использованием различных видов охраны, в том числе с помощью систем видеонаблюдения, терминалов «гражданин — милиция» с выводом информации в дежурные части ОВД, стационарных современных аппаратно-программных комплексов видео- и фотофиксации, терминалов системы спутникового мониторинга автотранспорта.

На уровне муниципальных образований создаются антитеррористические комиссии муниципальных образований (АТК МО), в задачи которых входят координация деятельности и взаимодействие органов местного самоуправления города, территориальных органов городского округа, правоохранительных структур по противодействию возможным проявлениям терроризма. В небольших муниципальных образованиях (например, сельский или городской район) создаются межведомственные рабочие группы антитеррористического совета (комиссии) муниципального образования в целях осуществления проверок состояния антитеррористической защищённости муниципальных предприятий жилищно-коммунальной сферы, учреждений образования,

здравоохранения, культуры и иных объектов массового пребывания граждан.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 года № 272 утверждены требования к антитеррористической защищенности мест, объектов и территорий массового пребывания людей. При этом под местом массового пребывания людей понимается территория общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на другом объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более 50 человек. В зависимости от вида объекта (места) массового пребывания людей (далее - ОМПЛ) можно условно разделить на стационарные (здания и сооружения) и временные (места проведения разовых массовых мероприятий).

К стационарным объектам относятся здания и сооружения, функциональное использование которых предусматривает массовое пребывание людей. По сферам деятельности стационарные объекты делятся на:

- ❖ учебные заведения;
- ❖ медицинские учреждения (включая объекты санаторно-курортного комплекса);
- ❖ объекты гостиничного комплекса (гостиницы, кемпинги, базы отдыха и т.д.);
- ❖ жилые многоэтажные здания;
- ❖ здания транспортной инфраструктуры (вокзалы, аэропорты и т.д.) и объекты транспорта;
- ❖ культовые сооружения;
- ❖ объекты торгово-хозяйственного назначения (предприятия оптово-розничной торговли, торговые и торгово-развлекательные комплексы);
- ❖ культурно-просветительные (театры, концертные залы, цирки, кинотеатры, филармонии, выставочные залы и другие учреждения);

❖ спортивные (стадионы, ипподромы, катки и другие учреждения);

❖ развлекательные (парки аттракционов, аквапарки, боулинги, рестораны, кафе и другие учреждения).

В качестве временных ОМПЛ могут использоваться различные здания и сооружения (в том числе подпадающие под категорию стационарных объектов), а также площади, улицы, скверы, парки и другие участки местности, используемые для проведения разовых массовых мероприятий: культурно-просветительных, театрально-зрелищных, развлекательных, спортивных, рекламных и публичных мероприятий: собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, а также богослужений, других религиозных обрядов и церемоний.

В зависимости от возможных последствий совершения террористического акта в местах массового пребывания людей установлены категории мест массового пребывания людей:

❖ место массового пребывания людей 1-й категории – место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться более 1000 человек;

❖ место массового пребывания людей 2-й категории – место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться от 200 до 1000 человек;

❖ место массового пребывания людей 3-й категории – место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться от 50 до 200 человек.

Перечень таких мест для территорий субъектов Федерации или муниципальных образований определяется региональными или местными органами по согласованию с территориальными органами ФСБ России, МВД России и МЧС России. Принятый Постановлением Паспорт безопасности является информационно-справочным документом, кото-

рый отражает состояние антитеррористической защищенности места массового пребывания людей и содержит перечень необходимых мероприятий по предупреждению (пресечению) террористических актов в месте массового пребывания людей. В паспорте безопасности места (объекта, территории) должна быть приведена оценка социально-экономических последствий теракта; силы и средства, привлекаемые для обеспечения антитеррористической защищенности; возможные противоправные действия; меры по инженерно-технической, физической защите и пожарной безопасности; оценка достаточности мероприятий по защите критических элементов и потенциально опасных участков.

В зависимости от установленной категории в отношении места массового пребывания людей должен быть реализован комплекс мероприятий по обеспечению его антитеррористической защищенности. Все места массового пребывания людей независимо от категории оборудуются системами видеонаблюдения, оповещения и управления эвакуацией и освещения.

Совершенные в последние годы преступления террористической направленности в местах массового пребывания людей (подрывы СВУ в аэропортах, железнодорожных вокзалах, метро, концертных залах, воздушных судах, торгово-развлекательных центрах и другие террористические акты) свидетельствуют об ещё крайне низком уровне обеспечения безопасности ОМПЛ, их доступности к террористическим проявлениям и требуют более тщательного антитеррористического обследования уязвимости объектов, формирования реальной, адекватной угрозам модели террористических угроз и определения наиболее критичных направлений материально-технического и иного обеспечения их безопасности.

При таком подходе эти мероприятия будут эффективными, поскольку они вытекают из обоснованно определенных данных, полученных как сотрудниками правоохранитель-

ных органов и спецслужб, так и независимыми экспертами по специальной методике Аудита безопасности, рассматриваемой в разделе 4 монографии.

Рассмотрим на концептуальном уровне проблемы обеспечения безопасности объектов с массовым пребыванием людей на примере двух наиболее критичных с позиций безопасности таких ОМПЛ, как:

- ❖ обеспечение антитеррористической защищённости Всероссийского выставочного центра (ВВЦ) в условиях возможных террористических угроз;

- ❖ обеспечение безопасности инфраструктуры объектов автомобильной и железнодорожной трассы Сухуми – Сочи в период подготовки и проведения зимних Олимпийских игр.

ВВЦ является национальным достоянием, и обеспечение его безопасности во многом отождествляется с обеспечением безопасности России. В своей деятельности ВВЦ оказывает полный комплекс услуг для больших масс российских и иностранных граждан, связанных с выставочно-ярмарочными и культурно-массовыми мероприятиями, торгово-развлекательными комплексами, информационно-рекламными и транспортно-экспедиторскими услугами.

ВВЦ представляет собой крупнейший и наиболее известный комплекс, размещённый на огромных площадях и территориях с множеством разнотипных зданий, павильонов и зон, зачастую имеющих затруднённый контроль. На территории ВВЦ имеется большое количество потенциально опасных объектов таких, как объекты инфраструктуры и жизнеобеспечения, объекты развлекательного характера, павильоны науки, промышленности и технологий, лесопарковые зоны.

Таким образом, ВВЦ является весьма привлекательным объектом для реализации различных преступных акций, в том числе террористического характера.

Обеспечение безопасности ВВЦ предусматривает защиту жизни и здоровья граждан при нахождении их на террито-

рии комплекса, а также жизненно важных интересов общества от угроз, происходящих с территории ВВЦ и препятствующих нормальной жизнедеятельности комплекса. Наиболее характерными угрозами для ВВЦ могут быть такие группы угроз, как:

- ❖ угрозы террористического характера, связанные с захватом заложников, уничтожением людей в местах массового их пребывания, подрывом скрытно размещённых взрывных устройств, разрушением зданий и сооружений, применением химических и радиоактивных веществ, возбудителей инфекционных заболеваний на территории ВВЦ;

- ❖ угрозы криминального характера, нацеленные на подрыв основ конституционного строя и безопасности государства, против личности посетителей и персонала ВВЦ путём убийства, причинения вреда здоровью, против собственности объектов ВВЦ, собственности посетителей и персонала (грабёж, разбой, мошенничество, рейдерский захват), против общественной безопасности и общественного порядка;

- ❖ техногенные угрозы, связанные с возникновением аварий, крупномасштабных пожаров и технологическим старением инфраструктуры ЖКХ ВВЦ;

- ❖ экологические угрозы, обусловленные критическим состоянием атмосферного воздуха из-за его загрязнения формальдегидом, оксидами азота и серы, диоксидами углерода и ГСМ, загрязнением литосферы из-за отсутствия эффективных технологий утилизации радиоактивных, химических, промышленных и бытовых отходов, превышением в продуктах питания допустимой концентрации опасных для здоровья веществ (ядохимикаты, нитраты, тяжёлые металлы, консерванты), воздействием на посетителей и персонал аварий и стихийных бедствий на территории ВВЦ;

- ❖ угрозы санитарно-эпидемиологического характера, связанные со вспышкой инфекционных и паразитарных заболеваний.

Исходя из приведенных угроз, комплексная безопасность и антитеррористическая защищенность ВВЦ может достигаться применением следующих мер:

Обеспечение контроля доступа на территорию ВВЦ:

- ❖ осуществление полного или выборочного досмотра лиц и транспортных средств (в том числе предназначенных для обслуживания ВВЦ), прибывающих на территорию ВВЦ, на предмет наличия оружия, ядерно- и радиационно- опасных материалов, химически и биологически опасных материалов, взрывных устройств, наркотиков и других опасных веществ;

- ❖ организация и осуществление ограниченного доступа к служебным объектам, помещениям и контроля запрещенных материалов;

Мониторинг обстановки на территории ВВЦ:

- ❖ осуществление контроля за местами возможной закладки взрывных устройств;

- ❖ осуществление автоматического мониторинга инженерно-технических систем с целью обнаружения отклонений значимых параметров, режимов работы, состояния и функционирования инженерно-технических систем жизнеобеспечения;

- ❖ осуществление автоматического мониторинга состояния основных конструктивных элементов объектов ВВЦ, представляющих опасность и влияющих на их прочностные и эксплуатационные характеристики;

- ❖ обеспечение раннего адресного обнаружения очагов возгораний и их автоматическое пожаротушение;

- ❖ своевременное обнаружение посторонних радиоактивных, отравляющих, зловонных и других опасных веществ в системах вентиляции и кондиционирования и автоматический перевод этих систем в режимы работы, препятствующие распространению этих веществ и способствующие очистке воздуха;

- ❖ осуществление патрулирования по территории ВВЦ субъектами обеспечения безопасности, наблюдение за ли-

цами (транспортными средствами), вызывающими подозрение, проверка их на предмет наличия оружия. ЯМ, ВВ;

Организация маршрутов движения автотранспорта, посетителей и маршрутов эвакуации:

- ❖ определение маршрутов движения, мест стоянки транспортных средств на территории ВВЦ;

- ❖ разделение маршрутов движения транспорта и массового пребывания или движения людей;

- ❖ предотвращение возможности силового прорыва транспортных средств на территорию ВВЦ;

- ❖ создание условий для замедления продвижения нарушителя к предполагаемым целям;

- ❖ применение ограничивающих инженерно-технических средств для упорядочивания движения транспорта и посетителей:

Организационные меры:

- ❖ организация центра безопасности;

- ❖ обеспечение выявления и задержания (блокирования) нарушителей;

- ❖ осуществление контроля состояния и работоспособности средств и систем обеспечения безопасности;

- ❖ обеспечение выявления и задержания (блокирования) нарушителей;

- ❖ обеспечение управления исполнительными устройствами технических систем обеспечения безопасности и инженерных систем ВВЦ;

- ❖ в поддержке и совершенствовании системы обеспечения правопорядка;

- ❖ в создании условий для развития инициативы граждан в части содействия силам обеспечения общественной безопасности;

- ❖ в повышении эффективности деятельности по предупреждению чрезвычайных ситуаций, смягчению их последствий;

- ❖ обеспечение эффективного реагирования на угрозы безопасности;

- ❖ в развитии и поддержании в готовности сил и средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- ❖ в повышении надежности работы объектов и систем жизнеобеспечения ВВЦ;
- ❖ в получении опыта создания и эксплуатации системы безопасности крупного общественного центра;
- ❖ в формировании стандартов и оптимальных проектных решений для обеспечения безопасности города.

В связи с тем, что обеспечение безопасности ВВЦ является комплексной проблемой, тесно увязанной с обеспечением безопасности жизнедеятельности г. Москвы, то должно быть предусмотрено эффективное взаимодействие с единой системой ситуационных центров государственной власти, то есть Центр безопасности ВВЦ обязан технически сопрягаться с любой системой структур власти, решающей вопросы обеспечения безопасности.

Система безопасности инфраструктуры объектов автомобильной и железнодорожной трассы Сухуми-Сочи (далее транспортный комплекс – ТК) должна прежде всего быть нацелена на профилактику и предотвращение наиболее опасных угроз путем пресечения несанкционированных действий нарушителей, прогнозирования, своевременного обнаружения новых чрезвычайных ситуаций и минимизации возможных последствий.

Разработка мер обеспечения безопасности ТК должна осуществляться с учетом многообразных угроз, зависящих от политической и социально-экономической обстановки в мире, Закавказье, Абхазии и России.

К основным группам угроз следует отнести:

- ❖ террористические угрозы, нацеленные на уничтожение людей в местах массового скопления (вокзалы, транспортные объекты – вагоны, автобусы, пункты досуга и питания), подрыв скрытно размещенных взрывных устройств, распыление биологических, отравляющих, ядовитых и радиоактивных веществ, поджог сооружений инфраструктуры ТК, лесов и лесопарковых зон;

- ❖ криминальные угрозы, связанные с преступлениями против личности, собственности и общественного порядка на объектах инфраструктуры ТК;

- ❖ техногенные угрозы, проводящие к возникновению аварий и катастроф при перевозке нефте- и газопродуктов, химических и ядовитых веществ, горюче-смазочных материалов;

- ❖ экологические угрозы, связанные с загрязнением атмосферы и окружающей среды, со стихийными бедствиями - затяжные дожди, ураганы, оползни, обледенение дорог.

Структура и характеристика системы обеспечения безопасности ТК должны соответствовать уровню возможных угроз с суши, моря и воздуха, иметь способность идентифицировать вид и степень угрозы и гибко реагировать на изменения угроз и условий функционирования объектов инфраструктуры транспортного комплекса.

Центральным звеном эффективной системы обеспечения безопасности ТК должен быть постоянно функционирующий оперативно-технический орган – центр безопасности ТК, обеспечивающий оперативное реагирование на возникновение и развитие чрезвычайных ситуаций при реализации угроз различной природы. При этом, должно быть организовано четкое взаимодействие в рамках единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и органов исполнительной власти России и Абхазии, осуществляющих административно-организующие функции по предупреждению угроз безопасности.

Наиболее объемной задачей Центра безопасности транспортного комплекса Сухуми-Сочи (ЦБ ТК) должна стать задача по мониторингу в реальном времени обстановки на автомобильной и железнодорожной трассах. Общая ситуация на трассах и прилегающих территориях, в том числе горной местности, лесных массивах и морской поверхности в прибрежной зоне должна оцениваться по информации от телевизионных и космических систем наблюдения.

Проникновение нарушителей в служебные помещения и места массового скопления людей, вокзальные здания и сооружения, автобусы и вагоны железнодорожных составов, мостовые сооружения и тоннели должно оцениваться по информации от систем охранной сигнализации и охранного телевидения.

Система охранного телевидения (СОТ) должна быть способна дать достаточно полную исходную видеoinформацию и видеoinформацию по развитию кризисных ситуаций, источником которых являются природные явления, техногенные катастрофы и социальные причины. При этом, для каждого из объектов инфраструктуры ТК (типов объектов) экспертно прогнозируются наиболее опасные сценарии развития кризисной ситуации, которые рассматриваются как проектные угрозы, по которым СОТ должна гарантированно обеспечить передачу видеoinформации в Центр безопасности или Ситуационный Центр. Проектная угроза определяет тип наблюдения на данном объекте инфраструктуры ТК - это или локальное, или стационарными камерами, или обзорное.

Исходя из проведенного анализа, комплексная безопасность и антитеррористическая защищенность ТК может достигаться применением следующих мер:

Обеспечение контроля доступа на объекты ТК:

- ❖ осуществление полного или выборочного досмотра лиц и транспортных средств (в том числе предназначенных для обслуживания трасс) на предмет наличия оружия, ядерно- и радиационно-опасных материалов, химически и биологически опасных веществ, взрывных устройств, наркотиков и других опасных средств;

- ❖ организация и осуществление ограниченного доступа к объектам ТК, установка и оборудование периметровой и сейсмической зон в гористой и лесной местности, в районе тоннелей и мостов.

Мониторинг обстановки на трассах:

- ❖ осуществление контроля за местами возможной закладки взрывных устройств;
- ❖ осуществление автоматического мониторинга инженерно-технических систем с целью обнаружения отклонений значимых параметров, режимов работы, состояния и функционирования инженерно-технических систем жизнеобеспечения;
- ❖ осуществление автоматического мониторинга состояния основных элементов инфраструктуры ТК, представляющих опасность;
- ❖ обеспечение раннего адресного обнаружения очагов возгораний и их автоматическое пожаротушение;
- ❖ своевременное обнаружение посторонних (радиоактивных, отравляющих, зловонных и других опасных) веществ в системах вентиляции и кондиционирования и автоматический перевод этих систем в режимы работы, препятствующие распространению этих веществ и способствующие очистке воздуха;
- ❖ осуществление мобильного патрулирования вдоль трасс субъектами обеспечения безопасности, наблюдение за лицами (транспортными средствами), вызывающими подозрение, проверка их на предмет наличия оружия, ядовитых материалов и взрывчатых веществ.

Организация оптимальных маршрутов движения ТК с позиций обеспечения безопасности:

- ❖ оптимизация маршрутов безопасного движения и остановок транспортных средств;
- ❖ разделение маршрутов движения транспорта и массового пребывания или движения людей;
- ❖ предотвращение возможности силового прорыва транспортных средств нарушителей к объектам транспортной инфраструктуры;
- ❖ создание условий для замедления продвижения нарушителя к предполагаемым целям;

❖ применение ограничивающих инженерно-технических средств для упорядочивания движения транспорта и посетителей.

Организационные меры:

❖ организация центра безопасности;
❖ обеспечение выявления и задержания (блокирования) нарушителей;

❖ осуществление контроля состояния и работоспособности средств и систем обеспечения безопасности;

❖ обеспечение выявления и задержания (блокирования) нарушителей;

❖ обеспечение взаимодействия с экстренными службами и органами обеспечения безопасности на районном, окружном, городском и республиканском уровнях;

❖ организация объективного контроля действий персонала службы безопасности и эксплуатации объектов ТК;

❖ обеспечение оповещения людей о возникновении чрезвычайной ситуации на ТК и обеспечение безопасной, беспрепятственной и своевременной эвакуации людей из зданий и территории в случае возникновения чрезвычайных ситуаций различной природы.

Техническое оснащение объектов ТК:

❖ создание пунктов пропуска и оборудование их средствами обнаружения ЯМ, ВВ и металла;

❖ оснащение зданий, служебных помещений, сооружений и объектов ТК системами охранной сигнализации и контроля доступа;

❖ оснащение объектов ТК системами охранного телевидения;

❖ оснащение трасс тревожными сейсмическими системами, пунктами экстренной связи;

❖ обеспечение средствами бесперебойной и устойчивой связи между силами безопасности ТК и силами безопасности других субъектов.

Проведенный в процессе данного исследования анализ подтверждает чрезвычайную необходимость антитерро-

ристической защиты и обеспечения противодиверсионной безопасности объектов с массовым пребыванием людей в целях безусловного сохранения их жизни и здоровья. Реализация предложенных мер достижения требуемой безопасности, приведенных на примере двух особо терророопасных объектов, обуславливает тщательный подход к проведению анализа диверсионной уязвимости ОМПЛ, оценке эффективности действующих и предлагаемых для оснащения этих объектов технических средств и комплексов, обеспечивающих физическую защиту ОМПЛ.

В этой связи в последующих разделах Монографии будут исследованы пути эффективного обеспечения безопасности этих объектов и создание в России общенациональной системы антитеррористической защиты и противодиверсионной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

2.3. Проблемы обеспечения безопасности функционирования транспортного комплекса в условиях активизации международного терроризма

Транспортная безопасность характеризует национальный транспортный комплекс и его составные части с точки зрения защищенности от актов незаконного вмешательства в его функционирование, защищенности транспортных объектов и транспортной инфраструктуры от диверсионно-террористических действий, способности к прогрессивному развитию отрасли, отвечающей экономическим и геополитическим интересам государства, уровня интегрирования в мировую транспортную систему [3, 11, 20, 22, 39].

За последние годы в России произошел существенный рост количества проявлений террористической направленности, в том числе и в отношении объектов транспорта, транспортных средств, их пассажиров и персонала. Произошли определенные изменения и в качестве террористиче-

ских проявлений на транспорте. Например, появились угрозы захвата самолета в целях использования его как средства теракта, угрозы совершения террористических актов на судах с ядерными силовыми установками, гидротехнических сооружениях (плотинах, шлюзах) внутренних водных путей России и другие.

Существующая в настоящее время система охраны таких объектов требует серьезного качественного усиления в условиях обострения криминогенной обстановки. Анализ чрезвычайных происшествий и криминальных действий за период с 1992 года показал, что отсутствие (а вернее, ликвидация) единой государственной организационной системы безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и замена ее многочисленными частными охранными структурами привело к тому, что резко снизился уровень режимных мер обеспечения безопасности, нет единой централизованной системы противодействия угрозам на объектах транспортного комплекса, отпор криминальным акциям, прежде всего террору и диверсиям, осуществляется разрозненно, бессистемно и не учитывает современную тактику и технику криминальных действий, логику поведения социально-политического экстремизма в целом.

Транспортная инфраструктура не в полной мере обеспечена современными средствами поиска и обнаружения оружия, боеприпасов, взрывчатых, радиоактивных, отравляющих веществ и материалов, а сами режимные меры контроля и перекрытия каналов доставки, скрытого проноса, пересылки оружия, боеприпасов, взрывчатых, радиоактивных и отравляющих веществ малоэффективны.

Наряду с этим проведенный анализ сложившейся ситуации в Российской Федерации указывает также на нарастающий разрыв между уровнем международных требований и ныне существующим уровнем системы обеспечения безопасности транспортного комплекса. Это обстоятельство в ближайшее время может стать серьезным сдерживающим

фактором развития России как участника международных транспортных перевозок.

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и Международная морская организация (ИМО) разработали ряд новых правовых документов и международных стандартов по авиационной и морской безопасности. Российская Федерация, являясь членом ИКАО и ИМО, а также участником большинства международных соглашений по транспорту, несет на себе обязательства по внедрению этих стандартов на канале международных транспортных сообщений.

Так, 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. В рамках реализации основных требований морского Кодекса должны быть разработаны необходимые нормативные документы, связанные с определением организации в Российской Федерации в области морской безопасности, уполномоченной осуществлять контроль за выполнением морскими организациями требований Кодекса, сертифицировать морские организации на предмет их соответствия международным требованиям; сертификацией судов и портовых сооружений с утверждением его в Госстандарте России; системой подготовки офицеров безопасности судов и портовых сооружений, программой их подготовки; требованиями к трехуровневой системе обеспечения безопасности.

В соответствии с требованиями морского Кодекса надлежало также 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 разработанными планами систему обеспечения безопасности портов и портовых сооружений с оборудованием и необходимыми техническими средствами.

Аналогичные требования морским Кодексом предписывались и в отношении морских судов под российским флагом, в том числе:

- ❖ 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.

Кодексом также было определено, что порты, которые не будут отвечать этим требованиям, лишатся возможности участвовать в международных грузоперевозках. В свою очередь, суда, не соответствующие требованиям обеспечения безопасности, не будут допускаться в порты стран – участниц Конвенции СОJIAС-74.

Таким образом, существует реальная вероятность перераспределения международных морских грузопотоков, которая основывается на своевременности реализации новых требований. Это обстоятельство может стать сдерживающим фактором развития России как участника международных транспортных перевозок.

В связи с принятыми международными нормами осуществлён ряд первоочередных мер по реформированию системы защиты деятельности транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. Прежде всего, принят федеральный закон «О транспортной безопасности», предусматривающий в своей основе приведение российского законодательства в сфере транспортной безопасности в соответствие с международными обязательствами.

Однако для обеспечения целенаправленного управления антитеррористической устойчивостью транспортных систем пока не реализована централизация управления безопасностью, при которой службы безопасности на транспорте должны строить единую систему безопасности аэропорта или морского порта независимо от количества хозяйствующих субъектов в порту с привлечением денежных средств всех собственников, обеспечивать сбалансированное развитие системы и эксплуатировать эту систему силами ведомственной охраны, содержащийся на средства администрации и хозяйствующих субъектов портов.

В соответствии с принятыми в рамках Международной морской организации новыми международными стандартами в области морской безопасности, выполнен главный этап работ по усилению безопасности **объектов морского и речного транспорта**, участвующих в международных перевозках. Организовано внедрение на территории России требований новой Главы X1-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (1974 г.) и Международного кодекса по охране судов и портовых средств. С привлечением службы морской безопасности создана и действует система мер, включающая проведение оценок уязвимости, разработку и реализацию планов охраны судов под российским флагом и портовых средств Российской Федерации, участвующих в международных морских перевозках. Освидетельствование судов и портовых средств на предмет соответствия требованиям Международного Кодекса проводится в соответствии со специально разработанными процедурами.

Кроме того, проведены работы по оснащению или дооснащению судов и портовых средств инженерно-техническими средствами охраны. В процессе внедрения новых стандартов безопасности установлены и расширяются связи с ИМО, другими международными и национальными организациями, занимающимися вопросами морской безопасности.

Наряду с морскими и речными портами, судоходные **гидротехнические сооружения** с точки зрения их безопасности также являются объектами, которые требуют к себе повышенного внимания. Наиболее важным из них являются плотины и шлюзы. Степень опасности этих объектов от угроз техногенного, природного характера и террористических проявлений чрезвычайно велика. Трудно себе представить, что может произойти в случае чрезвычайного происшествия, скажем, на одной из плотин водохранилища, объем которого превышает 100 миллионов кубометров воды. Масштабы катастрофы будут огромны.

В этой связи предприняты меры, направленные на разработку единой системы защиты и охраны судоходных гидротехнических сооружений. В процессе ее создания подготовлены методические рекомендации по совершенствованию системы охраны, включая вопросы оценки их уязвимости, категорирования, разработки планов обеспечения транспортной безопасности и охраны, оснащения (дооснащения) инженерно-техническими средствами охраны.

Другой важной задачей на современном этапе является необходимость повышения **безопасности работ с опасными грузами**. В связи с тем, что опасные грузы содержат в себе значительную потенциальную угрозу, назрела необходимость определения единого подхода к организации государственного регулирования перевалки и перевоза таких грузов. В целях реализации этого подхода необходимо принять меры к нормативному регулированию указанного процесса, а также созданию в структурах служб морской безопасности специализированных подразделений по обеспечению безопасности работ с опасными грузами, с наделением административных морских портов и государственных бассейновых управлений водных путей и судоходства соответствующими полномочиями.

В масштабах всей отрасли основным вопросом, требующим первоочередного решения, является необходимость создания единой стратегии и нормативного правового ре-

гулирования вопросов обеспечения безопасности морского и речного транспортного комплекса в целом. Для повышения эффективности обеспечения безопасности объектов морского и речного транспорта на федеральном уровне необходимо наряду с разработкой законопроекта «О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения» внести поправки в федеральные законы «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» (№ 81-ФЗ) и «Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации» (№ 24-ФЗ) в части регламентации вопросов обеспечения транспортной безопасности и охраны объектов морского и речного транспорта, а также внесения в Кодексы норм, предусматривающих независимый аудит безопасности объектов морского и речного транспорта и сертификацию систем, средств и комплексов физической защиты.

Следовало бы также распространить действие Положения о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, на все объекты морского и речного транспорта.

Крайне важно завершить процесс внесения соответствующих изменений и дополнений в Положение о Федеральном агентстве морского и речного транспорта в части наделения Росморречфлота полномочиями Администрации и Назначенного органа в рамках реализации международных договоров Российской Федерации в области безопасности мореплавания (СОЛАС-74) и полномочиями по организационному обеспечению охраны гидротехнических сооружений от противоправных действий и террористических актов.

Предприятия морского транспорта имеют в своем составе **ядерно- и радиационно-опасные объекты и производства**, в том числе восемь атомных ледоколов, из них шесть действующих – атомный лихтеровоз и шесть судов атомно-технологического обслуживания, на борту которых находится отработавшее ядерное топливо и радиоактивные

отходы. Кроме того, предприятие «Атомфлот» осуществляет техническое и технологическое обслуживание атомных судов, хранение отработавшего ядерного топлива, в том числе атомных подводных лодок ВМФ России, переработку жидких радиоактивных отходов и ремонт судового спецоборудования. Гидрографическое предприятие осуществляет транспортировку, установку и эксплуатацию радионуклидных энергетических установок (РИТЭГ) в качестве источников электроэнергии для средств навигационного оборудования на трассах Северного морского пути.

В рамках действующей нормативной базы осуществлен ряд мероприятий по созданию систем физической и антитеррористической защиты ядерно и радиационно-опасных объектов морского транспорта, в том числе организационные мероприятия (разработка руководящих документов, правил, инструкций, анализ уязвимости объектов), оборудование объектов инженерно-техническими средствами физической защиты и подготовку персонала (обучение, тренировки).

В полном объеме созданы системы физической защиты на атомных ледоколах «Арктика», «Ямал», атомном лихтеровозе «Севморпуть», плавтехбазе «Лотта», частично оснащены техническими средствами физической защиты атомный ледокол «Советский Союз» (только особо важные зоны), плавтехбаза «Имандра» (только хранилище свежего ядерного топлива). В стадии завершения оснащение инженерно-техническими средствами физической защиты атомного ледокола «Таймыр». Также оснащены техническими средствами физической защиты периметр территории предприятий, смонтированы системы электронного наблюдения на наиболее важных производственных объектах (причалы, хранилища отработанного ядерного топлива, радиоактивных отходов, контрольно-пропускной пункт), железнодорожный, автомобильный и пешеходный КПП оснащены системами обнаружения делящихся радиоактивных материалов, смонтированная система обеспечения бесперебойного питания средств физической защиты.

Однако, оснащение ядерно- и радиационно- опасных объектов морского транспорта техническими средствами физической защиты сдерживается отсутствием достаточного объема средств. Кроме того, ряд вопросов нормативно-правового регулирования физической защиты объектов использования атомной энергии на морском транспорте также требует решения на правительственном уровне. В частности, до сих пор отсутствует постановление Правительства Российской Федерации о наделении федеральных органов исполнительной власти, в том числе Росморречфлота, полномочиями по управлению использованием атомной энергии в соответствии со Статьей 20 Федерального закона «Об использовании атомной энергии». В связи с этим сдерживается внесение изменений (дополнений) в Положение о Федеральном агентстве морского и речного транспорта в части выполнения им функций федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление использованием атомной энергии на морском и речном транспорте.

Крайне важно сохранить предприятие «Атомфлот» в пересматриваемом перечне важных государственных объектов, подлежащих охране внутренними войсками МВД России, а также включить в этот перечень атомный лихтеровоз «Севморпуть», атомные ледоколы «Таймыр» и «Вайгач» при их стоянии в порту Дудинка, так как они являются наиболее уязвимыми объектами с точки зрения совершения террористических актов при проведении погрузо-разгрузочных работ.

Необходимо также на федеральном уровне решить вопросы обеспечения физической защиты РИТЭГ. Физическая защита радионуклидных источников энергии, расположенных вдоль трасс Северного морского пути в удаленных от населенных пунктов труднодоступных местах, должна осуществляться совместными усилиями как предприятий морского транспорта, так и территориальных органов МВД России в соответствии со Статьей 11 и Статьей 35 Федерального закона «Об использовании атомной энергии».

В рамках предлагаемого к разработке законопроекта «О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения» следовало бы нормировать перечень угроз, модели нарушителей и методики независимой оценки уязвимости ядерно-опасных объектов морского флота, что позволит более квалифицированно осуществлять независимый аудит безопасности объектов, создать адекватную систему физической защиты и устанавливать четкие критерии достаточности мероприятий по физической защите. Назрела также необходимость внесения изменений в Федеральный закон «Об оружии» в части предоставления права применения оружия экипажами атомных ледоколов.

В плане обеспечения безопасности **объектов воздушного транспорта** Ассамблеей ИКАО принята «Декларация о ненадлежащем использовании гражданской авиации в качестве орудия уничтожения и других террористических актов против гражданской авиации». В Конвенцию о международной гражданской авиации внесен 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».

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 соответствии с требованиями Регла-

мента 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.

Существующая в России система обеспечения авиационной безопасности опирается на целый пакет нормативных правовых документов в этой области, к которым относятся Воздушный Кодекс Российской Федерации, «Положение о Федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства», «Руководство по производству досмотра пассажиров, членов экипажей гражданских воздушных судов, обслуживающего персонала, ручной клади, багажа, грузов, почты и бортовых запасов», «Наставление по охране воздушных судов и объектов гражданской авиации» (НОВСО ГА-93) и «Положение о пропускном и внутриобъектовом режиме в аэропортах, авиапредприятиях, организациях и учреждениях гражданской авиации».

Однако трагические события последних лет показали, что в условиях новых террористических угроз, существующая система превентивных мер и нормативная правовая база обеспечения авиационной безопасности не совсем соответствует текущему моменту. Принятый после этих событий Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер авиационной безопасности на воздушном транспорте» (№ 20-ФЗ), по мнению специалистов, практически нереализуем без принятия федеральных законов по транспортной и авиационной безопасности.

В условиях, когда имеются государственные органы осуществляющие разработку проектов федеральных законов, требований и правил в области безопасности на воздушном транспорте, а контрольно-надзорные функции возложены

на предприятия гражданской авиации, в России до сих пор отсутствует единый, полномочный орган по авиационной безопасности, создание которого предусмотрено Стандартом «Безопасность» Международной организации гражданской авиации (ИКАО). И как следствие этого, не разработана Государственная программа безопасности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, отражающая существующие реалии государственного устройства, устанавливающая и разграничивающая действия служб авиационной безопасности, правоохранительных и силовых структур, участвующих в обеспечении безопасности аэропортов. Более того, в самом Федеральном агентстве воздушного транспорта, отвечающем за авиационные перевозки, аэропортовую деятельность и обеспечение авиационной безопасности также отсутствует самостоятельное подразделение по авиационной безопасности, которое в соответствии с требованиями упомянутого Стандарта ИКАО, должно осуществлять координацию работ в этой области.

Положительным моментом в этой области является также то, что, понимая важность обеспечения безопасности авиаперевозок как одной из основных составляющих национальной безопасности России, законодателям удалось включить в федеральный закон «О Федеральном бюджете» статью «Авиационная безопасность».

Устойчивая работа транспортной инфраструктуры **железнодорожного транспорта** является одной из составляющих национальной безопасности. Железнодорожный транспорт среди других видов транспорта Российской Федерации сохранил лидирующее положение как в общих объемах перевозок грузов, так и пассажиров. Эксплуатационная длина сети железных дорог составляет более 90 тыс. км, на которой расположено 70 тыс. объектов. Железные дороги и объекты жизнеобеспечения строились без учета их защиты от возможности совершения на них террористических актов. Однако, совершенные террористические акты на объектах железнодорожного транспорта в Минеральных Водах,

Москве, Волгограде, Северо-Западной магистрали, на территориях Чеченской Республики, Дагестана и других регионах России настоятельно требуют принятия новых решений. Протяженность сети железных дорог, удаленность многих объектов от населенных пунктов, прохождение магистрали через крупные города – всё это в совокупности и делает железнодорожный транспорт уязвимым угрозам террористов. Необходимо отметить, что все виды транспорта и особенно железнодорожный, является источником потенциальной опасности для человека и окружающей природной среды в связи с перевозкой больших объемов опасных грузов и десятков миллионов пассажиров.

В условиях до сих пор продолжающегося реформирования железнодорожного транспорта ведётся практическая реализация программ по созданию системы безопасности, в рамках инвестиционных программ разрабатываются перспективные технологии для комплекса защиты пассажиров. Установлено десятки тысяч видеокамер на вокзалах, более 200 крупнейших мостов оборудованы системой телевизионного наблюдения и охранной сигнализацией.

При этом, исходя из приоритетности защищаемых объектов, в первоочередном плане оборудованию техническими средствами физической защиты подлежат железнодорожные вокзалы, охраняемые мосты, склады хранения ГСМ и мобилизационного запаса, центры управления, вычислительные центры, узлы и центры связи, парки отстоя пассажирских вагонов и электропоездов, локомотивных депо, парки станций и другие объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Принимаются необходимые меры для поддержания в постоянной готовности к выполнению мероприятий по ликвидации возможных террористических актов и их последствий восстановительных и пожарных поездов, лечебных учреждений, медицинских выездных бригад, специально сформированных для указанных целей.

Проведенные оценки ущерба нанесенного в результате несанкционированного вмешательства в деятельность железнодорожного транспорта подтверждают необходимость дополнения Уголовного Кодекса Российской Федерации конкретной статьей, предусматривающей строгое наказание за умышленное повреждение или нарушение целостности путей сообщения.

Было бы также полезно рассмотреть вопрос о совершенствовании правоохранительной практики по преступлениям, связанным с ложными сообщениями об угрозе совершения террористического акта, в том числе на объектах железнодорожного транспорта. Такие провокационные действия оказывают отрицательное психологическое воздействие на пассажиров и работников железнодорожного транспорта и приводят к экономическим потерям на железных дорогах.

Следует на законодательном уровне решить участие в мероприятиях по антитеррористической деятельности добровольных общественных формирований. Сейчас далеко не в полном объеме используется помощь общественных формирований в работе по противодействию терроризму. Необходимо повысить роль и ответственность общественных формирований в осуществлении мер по защите объектов от возможных диверсионно-террористических проявлений.

Реализация предложенного комплекса мероприятий по обеспечению безопасности транспортного комплекса позволит провести эффективное реформирование системы транспортной безопасности и усиление антитеррористической защищенности и противодиверсионной безопасности объектов транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

2.4. Проблемы обеспечения антитеррористической защищённости ядерно- и биологически опасных объектов

Анализ характера и направленности проведенных в последние годы террористических актов позволяет предположить, что одними из наиболее привлекательных для террористов могут быть объекты с оружием массового уничтожения, в том числе и с ядерным оружием. Ввиду того, что ядерные боеприпасы содержат делящиеся материалы и взрывчатые вещества, прострел или подрыв террористами даже одного боеприпаса может привести к долговременному масштабному радиоактивному загрязнению местности и инфраструктуры в районах, прилегающих к объектам с ядерным оружием [6, 21, 23].

Следует особо отметить, что в силу конструктивных особенностей ядерных боеприпасов террористы никогда не смогут осуществить ядерный взрыв. Речь идет о возможном подрыве взрывчатого вещества, так называемом «неактивном» взрыве ядерного боеприпаса. Ликвидация последствий этого теракта является чрезвычайно сложной проблемой и потребует значительных финансовых затрат на реактивацию радиоактивно загрязненных территорий, лечение и компенсацию вреда здоровью пострадавшим, на возможное изменение или восстановление структуры и связей производственно-хозяйственного и жилого комплекса в районе теракта, а также приведет к серьезным психофизическим и социальным последствиям для населения.

Необходимо учитывать, что проведение террористических актов по захвату ядерного оружия будет сопровождаться выдвижением террористами определенных политических требований и ядерным шантажом. В любом случае подобный террористический акт приведет к подрыву авторитета Российской Федерации на международной арене, обвинению России в невозможности обеспечить надежную сохранность своего ядерного боезапаса и способен иници-

ировать кампанию по установлению международного контроля над российским ядерным оружием.

В связи с этим дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей вопросы обеспечения безопасности ядерно опасных объектов и населения в условиях террористических проявлений является, как показано в материалах исследования И.Н. Вальнкина [6], одной из приоритетных задач противодействия возникающим качественно новым угрозам национальной безопасности.

Наряду с разработкой и принятием базового федерального закона «О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения» требуется подготовить проект федерального закона, регламентирующего создание, эксплуатацию, ликвидацию и обеспечение безопасности ядерного оружия. Упомянутый Федеральный закон должен учесть особенности обеспечения безопасности этих объектов и стать вершиной иерархической пирамиды нормативных правовых документов, регламентирующих комплексную безопасность ядерного оружия. Этот законопроект призван урегулировать деятельность в области обеспечения безопасности ядерного оружия, его принятие позволит:

- ❖ уточнить полномочия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление деятельностью в области ядерного оружия и полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование безопасности при осуществлении деятельности в области ядерного оружия;

- ❖ установить законодательные основы построения государственной системы обеспечения безопасности ядерного оружия;

- ❖ установить законодательные основы, регулирующие деятельность по отбору, обучению и допуску персонала к

проведению работ с ядерным оружием в целях повышения его благонадежности;

❖ отразить факт участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в области ядерного оружия, в том числе и в целях повышения безопасности работ с ядерным оружием и совершенствования технических средств его охраны.

К числу основных видов деятельности в области ядерного оружия законопроект должен предусматривать обеспечение охраны ядерного оружия, а также особого режима безопасного функционирования ядерных оружейных объектов. Это требование должно быть отражено в специальной статье по предупреждению и пресечению ядерного терроризма при осуществлении деятельности в области ядерного оружия. В этой статье следует также отразить, что борьба с проявлениями терроризма должна осуществляться в рамках государственной системы предупреждения, пресечения ядерного терроризма и ликвидации его последствий.

Задачи федеральных органов исполнительной власти, участвующих в предупреждении, пресечении ядерного терроризма и ликвидации его последствий следовало бы определить специальным Указом Президента Российской Федерации.

Принятие закона с одной стороны позволит применять по отношению к объектам с ядерным оружием действующее и предлагаемое к разработке законодательство Российской Федерации по обеспечению антитеррористической защищенности особо важных объектов, и с другой стороны, законодательно закрепит особые требования к объектам, ограничения прав и свобод граждан, проживающих или работающих на объектах, ограничения на полеты летательных аппаратов над территорией объекта, на ведение хозяйственной и предпринимательской деятельности, а также на использование площадей и помещений с учетом повышенных требований по комплексной безопасности ядерного оружия.

В развитие этого законопроекта крайне важно осуществить разработку ряда подзаконных актов, направленных на реализацию положений закона, в том числе:

□ указ Президента Российской Федерации об утверждении положения о государственной системе обеспечения безопасности ядерного оружия;

□ постановление Правительства Российской Федерации об утверждении положений о порядке взаимодействия организаций, осуществляющих деятельность в области ядерного оружия и о порядке допуска персонала к проведению работ с ядерным оружием, а также ряд других документов по вопросам обеспечения комплексной безопасности ядерного оружия, в том числе в контексте прот

Важными элементами совершенствования законодательного регулирования обеспечения антитеррористической деятельности в области ядерного оружия и эффективного противодействия терроризму могли бы стать:

❖ установление особого режима безопасного функционирования ядерных оружейных объектов, как в отсутствии угроз ядерного терроризма, так и при их наличии;

❖ введение контролируемых и запретных зон вдоль границ объектов с ядерным оружием;

❖ возложение ответственности руководителей региональных и местных органов исполнительной власти за обеспечение соблюдения особого режима безопасного функционирования объектов с ядерным оружием, а также контролируемых и запретных зон вдоль его границ;

❖ обеспечение прав военнослужащих, а также подразделений охраны объектов с ядерным оружием по условиям и пределам применения оружия, боевой и другой техники, специальных средств, физической силы в отношении нарушителей;

❖ обеспечение социальных гарантий военнослужащим и персоналу, осуществляющим охрану объектов с ядерным оружием.

Принятие в законодательном порядке изложенных мер позволило бы существенным образом повысить антитеррористическую защищенность объектов с ядерным оружием, в том числе мест хранения ядерных боеприпасов. Состав этих объектов достаточно обширен, в него входят особо радиационно-опасные производства и объекты, осуществляющие разработку, производство, эксплуатацию, хранение, транспортировку, утилизацию ядерного оружия, компонентов ядерного оружия, радиационно-опасных материалов и изделий и он должен подвергаться постоянному обновлению и уточнению.

В соответствии с нормативными правовыми документами эти объекты с ядерным оружием должны иметь систему инженерно-технических средств охраны, которая гарантированно исключит проникновение на них нарушителей и не допустит какие бы то ни было инциденты с оружием, системами боевого управления и системами обеспечения.

Принятая Комплексная программа по нераспространению оружия массового уничтожения и средств его доставки позволяет создать научно-производственную и нормативно-правовую базу для решения задач обеспечения безопасности объектов с ядерным оружием с использованием всех имеющихся механизмов реализации и различных источников материальных и финансовых средств. Программа, в частности, предполагает создание Центра научно-технического обеспечения антитеррористической устойчивости потенциально опасных объектов с ядерным оружием, оборудование объектов интегрированными комплексами физической защиты, уточнение нормативных правовых документов в области защиты объектов, проведение научно-исследовательских работ по вопросам оценки уязвимости объектов и оборудования их перспективными инженерно-техническими средствами охраны.

Особая роль в обеспечении антитеррористической защищенности объектов с ядерным оружием отводится интегри-

рованным системам и комплексам безопасности. Основными задачами этих систем должны стать:

- ❖ своевременное обнаружение террористических и диверсионных групп; максимальное предотвращение и задержка несанкционированных действий;
- ❖ оценка ситуации и корректировка действий подразделений охраны при ведении боевых действий по блокированию и уничтожению нарушителей.

В этой связи эти комплексы должны включать в себя, помимо инженерно-технических средств физической защиты, системы сетевого компьютерного управления, объединяющие отдельные системы и средства охраны в один многофункциональный комплекс с общим центром управления; средства обнаружения воздушного проникновения нарушителя; средства контроля проноса (провоза) ядерных материалов, взрывчатых веществ и предметов из металла. Создание таких интегрированных комплексов и оснащение ими объектов с ядерным оружием осуществляется наряду с государственным оборонным заказом в рамках программ международного военно-технического сотрудничества с США и ФРГ.

Проведенный анализ обеспечения безопасности объектов с ядерным оружием позволяет рассмотреть некоторые особенности обеспечения антитеррористической защищенности объектов **в области использования атомной энергии**. Проблемы в области обеспечения надежной защиты объектов в области использования атомной энергии в условиях существующей террористической угрозы приобретают статус важнейшей составляющей национальной безопасности [10, 11].

К таким объектам относятся предприятия, установки, сооружения и пункты хранения атомной энергетики, ядерно-топливного цикла, атомной науки (в частности, исследовательские реакторы), утилизации ядерных материалов, отходов ядерного топлива и радиационных ядерных отходов. Ядерные материалы, отходы, содержащие ядерные ма-

териалы, ядерные установки, радиационные источники и пункты хранения, имеющие оборонное значение, находятся в федеральной собственности. Традиционные источники, радиоактивные вещества и не содержащие ядерных материалов радиоактивные отходы, не имеющие оборонного значения, могут находиться как в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, так и в муниципальной собственности, а также собственности юридических лиц. В связи с этим проблемы защиты объектов в области использования атомной энергии являются весьма многоплановыми.

Защита этих объектов должна строиться с учетом их специфики, так как для одних наиболее актуально предотвращение угрозы диверсии, а для других - предотвращение возможности захвата или хищения ядерных материалов, пригодных для изготовления ядерного оружия, вопросы антитеррористической защиты которого изложены в этом разделе. Обеспечение всех необходимых условий безопасности и физической защиты ядерных материалов, ядерных установок радиационно-опасных объектов согласно Международной конвенции, выполнение которой контролируется МАГАТЭ, отнесено к сфере ответственности государства.

В соответствии с действующими нормативными актами в области физической защиты ядерных материалов, установок и ядерно-опасных объектов, реализуется трехуровневая система противодействия терроризму: федеральный, ведомственный и объектовый. Координация межведомственного взаимодействия в области обеспечения физической защиты и противодействия угрозе терроризма осуществляется в рамках Федеральных законов и директивных документов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Дальнейшее развитие законодательного регулирования антитеррористической защищенности объектов в области использования атомной энергии обуславливает необходимость внесения уточнений и дополнений в действующий

Федеральный Закон «Об использовании атомной энергии» и принятия находящегося в разработке законопроекта «Об основных принципах регулирования деятельности в области ядерного оружия», а также необходимость разработки нового проекта федерального закона «О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения».

Создание единой государственной системы физической защиты особо опасных производств и объектов атомной энергетики в условиях возможных диверсионных и террористических актов также потребует принятия соответствующего пакета законодательных актов, регламентирующих все виды деятельности по обеспечению физической защиты критически важных объектов Российской Федерации и определяющих ответственность за причиненный ущерб и правонарушения в рассматриваемой области и направленных на охрану здоровья и жизни людей, защиту окружающей среды и всех форм собственности. В рамках этого пакета законодательных актов на федеральном уровне необходимо установить проектную угрозу объектам с учетом вероятностно-рисковых оценок угроз и вероятного ущерба, экономических критериев и реальных возможностей. Желательно также законодательно закрепить финансирование физической защиты из бюджетных средств, выделяемых в рамках государственного оборонного заказа.

Было бы крайне важно на федеральном уровне в качестве нормы закрепить более высокую четырехуровневую систему защиты опасных объектов: федеральный, региональный (по административным округам), ведомственный и объектовый. Такое закрепление позволит обеспечить оптимальное взаимодействие систем физической защиты ядерно-опасных объектов с силовыми ведомствами, обеспечивающими своими силами прикрытие наших объектов от террористических атак. С учетом неоднократных угроз, следовало бы, рассмотреть на законодательном уровне вопрос формирования зон безопасности вокруг АЭС.

Требуется также совершенствование нормативной базы по вопросам противодействия терроризму, пересмотр и согласование планов взаимодействия силовых структур и реагирования органов исполнительной власти, разработка новых методов и средств ведения операций в системе предотвращения, пресечения актов терроризма и ликвидации их последствий.

Необходимо в рамках Федерального плана повышения защищенности критически важных объектов Российской Федерации обеспечить на предприятиях, работающих в области охранных технологий безопасности, долговременное планирование научно-технической и производственной деятельности. Включить в перечень критических технологий России технологии безопасности, обеспечивающие защищенность критически важных объектов. Принять федеральные решения об обязательной сертификации технических средств охраны, используемых для обеспечения безопасности критически важных объектов, и о регламенте использования в системах физической защиты импортной техники с целью недопущения проникновения на объекты малонадежных технических средств охраны, обеспечение их проверок на наличие спецзакладок и используемых в них программных продуктов.

Ввести в законодательные акты нормы об обязательной за счет средств федерального бюджета государственной аккредитации предприятий, работающих в области систем физической защиты критически важных объектов с учетом опыта их работы, профессионализма технического персонала, научно-технических и производственных возможностей предприятий, способности их обеспечить эффективное функционирование систем и комплексов безопасности на всех этапах жизненного цикла, включая совместную ответственность производителя и потребителя за возникновение нештатных ситуаций из-за сбоев в работе аппаратуры.

Крайне важно законодательно утвердить жесткие правила проведения конкурсов в области обеспечения безопасно-

сти особо опасных объектов, исключить возможность попадания в число исполнителей случайных, менее профессиональных участников, но декларирующих более комфортные и, в конечном счете, нереальные условия для создания надежных систем физической защиты. Участие в конкурсах может быть предоставлено только предприятиям, прошедшим аккредитацию. Конкурсы должны организовываться с обязательным привлечением представителей силовых, надзорных и контролирующих органов, ответственных за обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, в том числе безопасности функционирования критически важных объектов страны.

Необходимо также исключить возможность принятия решений по вопросам антитеррористической защищенности, особенно ядерно и радиационно- опасных объектов, по принципам привязанности к определенным партнерам и вопреки главной задаче - обеспечению безопасности. Эти решения должны строиться на базе независимых оценок состояния безопасности (аудита безопасности) и исходить из основ государственной политики в области обеспечения защищенности и безопасности критически важных объектов Российской Федерации.

Несмотря на то, что Конвенция «О запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении» (1972 г.) в основном обеспечила запрет производства и использования бактериологического (биологического) оружия, рассмотрим ряд проблемных вопросов обеспечения физической защиты **биологически опасных объектов** [2].

Относительная доступность биологических агентов (особенно природных возбудителей инфекционных заболеваний), их низкая стоимость, легкость применения и массовость поражения, а также тяжесть последствий и трудности выявления исполнителя делают их крайне привлекательными для использования в качестве биологического оружия. В последнее время наблюдается существенная активизи-

зация усилий со стороны международных террористических организаций с целью получения доступа к биологическим средствам поражения, а также технологиям их получения и применения. Сегодня для России, как следует из материалов Национального Союза «Медико-биологическая защита» [2, 20], стала реальной угрозой биотерроризма. Причиной тому – невиданная поляризация современного общества. Применение биологического оружия при террористических актах имеет свои особенности. Часто неизвестна этиология инфекционного агента, поскольку между применением биологического оружия и появлением первых признаков инфекции должно пройти определенное время. В результате эпидемия может быстро распространиться среди населения, прежде чем будут приняты адекватные действия. Даже первые признаки эпидемиологического заболевания могут выглядеть обычной рутинной инфекцией, пока болезнь не проявит себя однозначно. Важно иметь предварительные оценки сил и средств для борьбы с последствиями применения биологического оружия различных типов. Следует иметь в виду также длительное психологическое воздействие на население. С точки зрения террористов, оптимален выбор менее известного инфекционного агента, не имеющего отработанной схемы лечения и профилактики.

Сегодня бациллы сибирской язвы можно купить через Интернет. Во многих странах мира параллельно развивается и гражданская, и военная медицина, которая нацелена не только на то, чтобы сохранить жизнь людей, но и на то, чтобы побеждать новых врагов, используя вирусы и бактерии особо опасных или генетически измененных микроорганизмов.

Появление реальной угрозы биологического терроризма в России может иметь тяжелые последствия. На сегодня ни население, ни государственные службы в полной мере не готовы к адекватному реагированию на его проявления. Разработка эффективной стратегии противодействия биотерроризму требует дальнейшего развития законодательной базы, международных правовых норм взаимодействия

борьбы с биотерроризмом, обмена технологиями, изучение различных моделей биотерроризма с тем, чтобы обеспечить предупреждение, пресечение и смягчение последствий биотерроризма.

Существующая в России система биологической защиты не в состоянии в полной мере обеспечить проведение противоэпидемиологических мероприятий при чрезвычайных ситуациях, в том числе при противодействии биологическому терроризму. Выходом из сложившейся ситуации является опережающее развитие биотехнологий. До начала 90-х годов их создание было одной из приоритетных задач. Однако сегодня мы потеряли свои позиции в этой сфере и ее необходимо развивать ускоренными темпами.

Кроме опасности биотерроризма к основным источникам биологической опасности для современной России относятся:

- ❖ природные и генетически модифицированные возбудители инфекционных заболеваний, в первую очередь, природно-очаговых, «возникающих» и «вновь возникающих»;
- ❖ неконтролируемый трансграничный перенос и интродукция чужеродных видов, включая генно-модифицированные организмы и корма, полученные на их основе;
- ❖ неконтролируемая генно-инженерная деятельность и генотерапия;
- ❖ техногенная деятельность.

Имеются серьезные проблемы в обеспечении физической безопасности биологически опасных объектов. Ответственность администрации и должностных лиц по выполнению обязанностей, связанных с обеспечением безопасности этих объектов, снижена. Наблюдается тенденция уклонения руководителей от решения сложных, требующих финансовых затрат проблем. Охрана биологически опасных объектов имеет крайне важное значение, так как, по данным ряда министерств и ведомств, основными каналами поступления в незаконный оборот особо опасных биологических веществ и патогенных микроорганизмов могут являться:

- ❖ военно-биологические и промышленные объекты по разработке и производству средств защиты от биологического оружия;

- ❖ объекты по хранению запасов и образцов средств защиты от биологического оружия;

- ❖ научно-исследовательские и промышленные объекты, выпускающие и использующие в производственном цикле особо опасные биологические вещества и патогенные микроорганизмы;

- ❖ специалисты-биологи, незаконно синтезирующие особо опасные биологически активные вещества и патогенные микроорганизмы по заказу криминальных структур террористической направленности;

- ❖ незаконный ввоз в страну особо опасных биологических веществ и патогенных микроорганизмов из стран ближнего и дальнего зарубежья.

Таким образом, отмеченные современные проблемы медико-биологической защиты населения страны являются актуальными и требуются действенные меры по их разрешению. В США принят «Закон о защите здоровья населения и реагирования на биотерроризм» (2002 г.). Новый закон значительно усиливает возможности органов власти предотвращать и обнаруживать биологические теракты. «Биологическое оружие – это потенциально самое опасное оружие в мире, – отметил Буш на церемонии подписания закона в Белом доме. – Мы должны быть лучше готовы предотвращать, выявлять и реагировать на теракты. И закон, который я сегодня подписываю, окажет большую помощь в этих необходимых усилиях».

В России была принята с целью ликвидации опасного отставания в сфере создания системы биологической защиты федеральная целевая программа «Создание методов и средств защиты населения и среды обитания от опасных патогенов в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера в 1995-2005 годах» – «Защита». Однако в 2002 году она была исключена из перечня федеральных це-

левых программ, предусматриваемых к финансированию из федерального бюджета, что еще в большей мере усугубило ситуацию в этой области.

В условиях реально существующих биологических угроз принципиально важно возобновить Программу на перспективу первых десятилетий XXI века с тем, чтобы реализовать экономические механизмы обеспечения биологической безопасности, поддержать высокий уровень фундаментальной и прикладной науки в области охраны и защиты территории России от заноса инфекций и предупреждения возможности биотерроризма, обеспечить необходимые запасы вакцин, дезинфицирующих средств и лекарственных препаратов для ликвидации локальных эпидемий, сформировать законодательную базу в области биологической безопасности.

Актуальность этой программы подтверждается заявлениями директора Исследовательского центра гражданской биозащиты при университете Джона Хопкинса (Балтимор, США) Д.Хендерсона о том, что «100-граммовая ампула, содержащая культуру *Vac.anthracis*, соответствующим образом опорожненная, например над Вашингтоном, способна убить до 3 млн. человек в самом Вашингтоне и прилегающей к нему территории...». Кроме того, согласно модельному исследованию А.Кауфмана, на каждые 100 случаев сибирской язвы у людей потребуется затратить более 25 млрд долларов США в связи с необходимостью ликвидации последствий биотеррористической атаки.

Стратегически важно в рамках указанной программы для обеспечения страны дезинфектантами нового поколения и защиты населения от потенциальных биологических угроз развить отечественное промышленное производство дезинфицирующих субстанций, на основе которых изготавливаются различные модификации дезинфицирующих, стерилизующих, моющих, чистящих, обеззараживающих средств, способных применяться в различных сферах народного хозяйства страны, включая медико-биологическую защиту. Впервые в России ЗАО «ВЕЛТ» (г. Оренбург, Россия) была по-

ставлена и успешно выполнена задача по разработке и получению в промышленных условиях нового вида экологически чистой и активно действующей субстанции ВЕЛТОН, сочетающей в себе низкую токсичность, высокую антимикробную активность, моющие средства и не оказывающей вредного влияния на обрабатываемые объекты.

Целесообразно поддерживать широкое внедрение импортозамещающей продукции серии «ВЕЛТ» в практическое здравоохранение страны и обеспечить формирование стратегических запасов препаратов серии «ВЕЛТ» на особый период в соответствующих ведомствах.

2.5. Проблемы обеспечения безопасности критической техносферы

Современная цивилизация полностью зависит от состояния ее техносферы, основу которой составляет высокотехнологичные производства и системы. Это обстоятельство, как следует из материалов исследования академика РАН Ю.В.Бородакия [4], является источником одной из основных коллизий современности – с одной стороны высокие технологии обеспечивают жизнедеятельность человечества и его прогрессивное развитие, а с другой – являются источником техногенных катастроф, угрожающих не только безопасности человечества, но и самому его существованию.

Реальность этих угроз подтверждается, к сожалению, слишком многими, происходящими в наше время, катастрофическими и трагическими событиями, происходящими в нашей стране и за рубежом, в том числе катастрофы на железнодорожном транспорте, гибель самолетов, вертолетов, ракет-носителей, морских и речных судов, чрезвычайные происшествия с военной техникой и вооружением, связанные с гибелью людей, аварии на производствах, в том числе на экологически опасных, масштабные отключения элек-

троэнергии, затрагивающие жизнедеятельность десятков миллионов людей.

Более того, современный терроризм, стремясь достигнуть максимального эффекта для достижения своих злонамеренных целей, имеет дело, как правило, с объектами, поражение которых приводит к крайне негативным последствиям массового характера. Это стало возможным благодаря особенностям современного технического прогресса. Техническая уязвимость самолетов и пассажирских судов, зданий, вмещающих большие массы людей, гигантских экологически опасных предприятий, подземного транспорта, единых энергосистем, зрелищных учреждений шоу- и спортбизнеса, средств массовой информации, усовершенствованных средств поражения людей представляют практически неограниченные возможности для совершения терактов с масштабными фатальными последствиями.

Основные проблемы с обеспечением безопасности техносферы возникают при эксплуатации критических систем, к которым относятся энергетические системы (в первую очередь атомные), транспортные и системы связи, военнотехнические и финансовые системы, объекты медицинской и биологической промышленности, экологически опасные производства, системы управления государством, особенно правоохранительными и силовыми структурами.

При этом, практически все критические системы, несмотря на явные различия, имеют в наше время одну общую для всех особенность – все они имеют системы управления с использованием компьютерной обработки информации. То есть, безопасность, а, точнее, «опасность» самих критических систем непосредственным образом зависит от цифровых электронных вычислительных машин со всем их содержимым и в первую очередь от совокупности общих и специальных программных средств, баз формирования, обработки и хранения компьютерных данных, компьютеризированных данных на любых типах носителей информации,

то есть в целом «компьютерной инфосферой», являющейся составной частью техносферы.

Именно состояние компьютерной инфосферы критических систем определяет все позитивные и негативные составляющие функционирования этих систем. В то же время в настоящее время существует большое количество угроз безопасности самой компьютерной инфосфере, которая является вследствие этого питательной средой для развития киберпреступности и кибертерроризма.

Это привело к появлению еще одной глобальной коллизии современности: с одной стороны, без компьютеризации (без компьютерной инфосферы и ее развития) не возможен прогресс человечества в сфере высоких технологий, с другой – компьютерная инфосфера представляет собой неиссякаемый источник угроз техносфере цивилизации и, в принципе самой цивилизации тоже.

Таким образом, одной из важнейших ключевых проблем обеспечения безопасности Российской Федерации является упреждающее обеспечение безопасности техносферы и инфосферы, включая придания им свойств терроростойчивости.

Успешность решения этой проблемы напрямую зависит от наличия и совершенства соответствующего законодательства. Так, для обеспечения безопасности как в целом в техносфере, так и в ее компонентах, в соответствии с федеральным законом «О техническом регулировании» (№184-ФЗ) необходимо создать сбалансированную систему технических регламентов.

К сожалению, такой системы не создано и пока не разработано практически ни одного проекта технического регламента. Всего же в системе должно быть более двух тысяч технических регламентов. Кроме того, в государственных структурах пока не сложилось понимания того, что система технических регламентов может стать законодательной базой безопасности России в техносфере.

Разработанный концерном «Системпром» проект общего технического регламента «Обеспечение безопасности при использовании критических систем с компьютерной обработкой информации» прошел апробацию Экспертного совета при Председателе Государственной Думы. При наличии соответствующей поддержки научный потенциал концерна смог бы с применением кластерного анализа разработать полную и непротиворечивую структуру технических регламентов, оптимальным образом учитывающую взаимодействие всего спектра угроз и критических объектов техносферы Российской Федерации.

Для всей техносферы предлагается разработать проект федерального закона - общего технического регламента «О безопасной техносфере», который при его принятии будет являться законодательной основой построения техносферы и ее элементов, устойчивых к террористическим актам. Это существенно снизит опасность проявления терроризма и уменьшит величину негативных последствий в случае осуществления террористических акций.

Кроме того, реальное и позитивное влияние на обеспечение безопасности техносферы может оказать применение механизма страхования. Крайне важно было бы подготовить проект федерального закона «Об обязательном страховании потерь, возникших при реализации террористических угроз в техносфере Российской Федерации». Соответствующий прецедент уже имеется. Так, федеральный закон «О промышленной безопасности» (№ 116-ФЗ) требует обязательного страхования гражданской ответственности за причинение вреда третьим лицам и окружающей среде. Подготовлен также законопроект «Об обязательном страховании ответственности за вред, причиненный в результате террористических акций, совершенной в местах массового пребывания людей».

2.6. Проблемы антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности объектов энергетики

Проведенный анализ противодиверсионной и антитеррористической защищенности объектов энергетики независимо от форм собственности позволил выявить объекты энергетики, захват которых диверсионной группой создает угрозу наступления катастрофических последствий [38]. При этом в ходе анализа под чрезвычайной ситуацией понималась обстановка на объекте энергетики и в зоне его расположения, сложившаяся в результате совершения диверсионного акта, повлекшего за собой полное или существенное разрушение населенных пунктов с гибелью проживающего в них населения или существенно нарушившего условия жизнедеятельности людей и вызвавшего необходимость их эвакуации.

Исходя из этого работа по противодиверсионной и антитеррористической защите энергопредприятий должна строиться на основе перспективных комплексных программ, разрабатываемых с учетом «Методики оценки достаточности мероприятий по физической защите и охране объектов промышленности и энергетики» и программы действий по повышению надежности энергосетей России.

В рамках этих программ должны быть разработаны предложения для принятия на законодательном уровне стандартов антитеррористической защищенности объектов энергетики независимо от форм собственности. На этой основе принципиально важно также утвердить на федеральном уровне методики по категорированию объектов промышленности и энергетики по степени их важности для экономики региона, а также для обеспечения жизнедеятельности населения. В этой связи для обеспечения защищенности энергопредприятий от диверсионно-террористических актов предлагается разработать на федеральном уровне критерии, которыми следует руководствоваться при

отнесении объектов энергетики и промышленности к уязвимым от диверсионно-террористических актов, а также при их категорировании по степени опасности последствий, возникающих в случае совершения таковых и порядок организации и проведения специальных операций по нейтрализации диверсионных групп, действующих как на отдельном объекте энергетики, так и совершающих нападения на комплекс объектов по единому плану.

Актуальность решения этих вопросов подтверждают недавние события на территории Московской области, Приволжского федерального округа и в других регионах России, когда в результате серии террористических актов произведены подрыв опор ЛЭП 500 кВ и минирование СБУ узловых подстанций. Данные факты свидетельствуют о сохраняющейся актуальности угроз диверсионно-террористического характера на стратегических объектах энергетики. Систематичность, выбор магистральных ЛЭП и узловых подстанций не оставляет сомнений в целенаправленном подходе к выбору объекта диверсии. Наиболее уязвимыми объектами энергосистем в условиях конфликта локальной интенсивности, как показал опыт действий войск НАТО в Сербии, становятся подстанции и линии электропередач.

Необходим также единый подход при паспортизации объектов. Сейчас на основе подходов ФСБ действуют противодиверсионные паспорта объектов электроэнергетики и паспорта безопасности МЧС, которые разрабатывают только аккредитованные при этом Министерстве предприятия. Паспортизация энергопредприятий должна стать важным мероприятием для обеспечения надежной работы энергосистемы и устойчивого энергоснабжения потребителей.

Весьма актуальными для разрешения на федеральном уровне становятся проблемы регламента взаимодействия с региональными антитеррористическими комиссиями, МВД, ФСБ, МЧС, подготовка совместно с этими структурами рекомендаций для контролирующих органов, а также методик проверки антитеррористической защищенности энерго-

предприятий, учитывающие особенности их функционирования и в дальнейшем применимые к разработке моделей предотвращения и пресечения террористических и диверсионных актов.

Важным элементом в этой работе должно стать совместное комплексное обследование состояния защищенности охраняемых объектов энергетики, в том числе проведение на регулярной основе независимого аудита безопасности с оценкой эффективности противодиверсионной защиты, организации охраны и режима, оснащению объектов инженерно-техническими средствами. В целях практической проверки надежности защиты энергообъектов, отработки практических навыков и алгоритмов взаимодействия с силовыми структурами целесообразно регулярное проведение комплексных тактико-специальных учений.

Как показывает анализ, для организации таких проверок и учений, должны быть на федеральном уровне регламентированы формы по их осуществлению, единые критерии по оценке степени антитеррористической защищенности объектов. Остается практически нерешенным уже длительное время распределение сферы ответственности за организацию противодиверсионной защиты гидротехнических энергокомплексов.

2.7. Проблемы создания национальной системы сертификации антитеррористической устойчивости объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения

Успешное решение проблемы нормативно-правового обеспечения и совершенствования систем физической защиты особо опасных объектов во многом зависит от координации на федеральном уровне деятельности всех министерств и ведомств Российской Федерации. Результаты научных работ ЦФТИ Минобороны под руководством С.Ф. Перцева

[20, 23] показывают, что в настоящее время существует ряд противоречий в проблеме защищенности и антитеррористической устойчивости особо опасных производств и объектов.

Первое – защищенность объектов реализуется на ведомственном уровне, а ответственность (международная, экономическая, социально-политическая) за возможные последствия терактов – на федеральном уровне.

Второе – величина возможного ущерба от теракта может быть снижена за счет сбалансированности применяемых организационных и конструктивно-технических мер. Приоритет, как известно, должен быть отдан конструктивно-техническим решениям. Однако существующая практика защиты объектов реализуется путем организационных мероприятий, так как финансирование работ по созданию современных систем обеспечения безопасности опасных производств и объектов в ряде ведомств, к сожалению, осуществляется по остаточному принципу.

Третье – в основе технических систем физической защиты объектов в большинстве случаев положены технические средства пассивного принципа действия или, другими словами, обнаружительного и ограничивающего свободный доступ характера. В то же время имеются достаточно серьезные результаты теоретико-экспериментальных исследований в области создания технических средств активного нелетального воздействия на нарушителя (на основе использования физических полей различной природы для воздействия на биообъекты) до прибытия сил охраны и обороны опасного объекта.

Наиболее актуально использование нелетальных активных средств воздействия в системах для нестационарных опасных объектов (морские, железнодорожные и автомобильные перевозки). Однако нормативно-правовой базы на возможность использования нелетальных средств активного воздействия в России не создано. Законодательно должны быть определены критерии и критериальные параме-

тры нелетальности именно для нужд физзащиты опасных объектов.

Четвертое – отсутствие единой научно-технической политики в государстве по созданию интегрированных комплексов защиты и оснащению ими опасных объектов и добровольность их сертификации делают гарантии заказчиков систем обеспечения безопасности и антитеррористической устойчивости объектов перед государством весьма неопределенными, а гарантии разработчика (производителя) перед заказчиком и тем более перед государством сугубо косвенными, не говоря о страховых гарантиях персонала особо опасных объектов и населения на случай теракта на объекте.

Работа существующих систем сертификации организована по определенным направлениям или отражает интересы конкретных министерств и ведомств, поэтому на данный момент не существует систем сертификации, удовлетворяющих в целом требованиям антитеррористической устойчивости. Создание в рамках международных программ по борьбе с терроризмом российской системы сертификации антитеррористической устойчивости особо опасных объектов и соответствующего федерального органа исполнительной власти, регулирующего все технологии обеспечения антитеррористической устойчивости объектов, имеет политический аспект, так как свидетельствует о реальных шагах, предпринимаемых нашей страной в сфере борьбы с терроризмом.

Подавляющая часть средств и систем безопасности, используемая на объектах, является продукцией двойного назначения, рассматривается предприятиями-производителями наравне с остальной продукцией и к ее качеству не предъявляется особых требований. К техническим средствам, используемым на объектах, должны предъявляться особые требования и, в первую очередь:

- ❖ сохранение работоспособности при целенаправленном (преднамеренном) воздействии поражающих факторов,

присущих самым современным техническим средствам и оружию, в том числе нетрадиционным (лазерное, сверхвысокочастотное, световое и акустическое);

- ❖ сохранение работоспособности в условиях воздействия физических полей природного и техногенного характера при функционировании охраняемого объекта;

- ❖ высокая надежность и отсутствие ложных срабатываний.

Разрабатываемые системы защиты объектов включают в себя компоненты, основанные на применении нетрадиционных средств воздействия на нарушителя. Существующие системы сертификации не предусматривают испытания таких средств на соответствие требованиям по назначению.

В данный момент в России идет процесс реорганизации систем стандартизации и сертификации продукции. В этих условиях необходимо создать научно-методическую и организационную (надведомственную) основы для разработки специального технического регламента, которые позволят проводить единую государственную политику, обеспечивая опережающие реагирование на возможные изменения в средствах террора с использованием, в том числе методов постоянного мониторинга уязвимости объектов. Причем опережающие меры мониторинга уязвимости объектов должны носить строго конфиденциальный характер и обеспечены самыми современными средствами и методами по защите информации.

Указанные особенности позволяют выделить специализированные средства и системы обеспечения антитеррористической устойчивости в отдельный класс, либо сформулировать дополнительные требования к существующим (разрабатываемым) системам общего назначения, которые предполагается использовать на объектах.

В этих условиях, а также с учетом особых требований по антитеррористической устойчивости целесообразно создать систему сертификации, учитывающую специфику объ-

ектов и способную выработать комплексные требования к системам и средствам физической защиты особо опасных производств и объектов.

Создаваемая система сертификации должна взаимодействовать с другими системами сертификации на основе соглашений с целью полного охвата области сертификации либо встраиваться в действующие системы и способствовать их совершенствованию. Создание национальной системы сертификации антитеррористической устойчивости особо опасных производств и объектов позволит:

- ❖ объединить усилия высококвалифицированных специалистов в промышленности на решение проблемы антитеррористической устойчивости наиболее важных государственных объектов;
- ❖ совершенствовать и развивать методическое обеспечение испытаний и нормативную базу;
- ❖ повысить качество изделий, поставляемых для обеспечения антитеррористической устойчивости объектов;
- ❖ повысить гарантии целевого использования финансовой и технической помощи, получаемой в рамках международных соглашений.

Опыт такой работы имеется в учреждениях Минобороны России, успешно функционируют испытательные лаборатории в рамках системы «Тест-Антитеррор».

Создание системы сертификации потребует вложения материальных средств для закупки необходимого оборудования, подготовки экспертов и разработки научно-методического обеспечения проведения испытаний. По нашему мнению, значительная часть этих средств или оборудования может быть получена от государств – участников антитеррористической коалиции.

Развитие научно-методической и испытательной базы сертификационных испытаний требует дальнейшей активизации деятельности в этой области Минобороны, Минэкономразвития, Минтранса, Минэнергетики, МВД, МЧС, Росатома, Роскосмоса, ФТС и ФСБ России.

ГЛАВА 3

Формирование эффективной общенациональной системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Проведенный в главах 1 и 2 монографии системный анализ обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения как важнейшего функционального элемента системы обеспечения национальной безопасности позволяет выделить ряд обстоятельств, обуславливающих необходимость институционально-правовых исследований системы обеспечения безопасности этих стратегически важных объектов. Прежде всего, это концептуальная недооценка важности института обеспечения безопасности и антитеррористической защиты этих жизненно важных объектов. Во-вторых, это неадекватность нормативно-правового обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения задачам, определённым Стратегией национальной безопасности. В-третьих, несоответствие правового поля функционирования системы обеспечения безопасности этих стратегически важных объектов объёму задач, стоящих в этой сфере жизнедеятельности.

Рассмотрим основные составляющие структуры системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, правовые основы её функционирования и направления повышения эффективности функционирования этого института, которые в условиях демократических преобразований являются основополагающим фактором обеспечения политической и государственной стабильности.

3.1. Принципы формирования эффективной системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Важнейшим элементом, определяющим национальную безопасность России, является система обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения, под которой понимаются механизмы, позволяющие преобразовать принятую государством стратегию в области национальной безопасности в скоординированную деятельность конкретных ведомств, организаций, общественных объединений и граждан на основе действующего законодательства.

Отсюда следует, что такая система должна представлять собой совокупность соответствующих структур (государственных институтов, юридических и физических лиц) и определенного процесса принятия и реализации решений в этой важнейшей области жизнедеятельности государства.

Потенциал этой системы должен определяться, как правило, такими основными параметрами как надежность, обеспечивающая выполнение функций системы в полном объеме, а также разумная достаточность, ограниченная возможностями государства содержать такую систему. Федеральный закон «О противодействии терроризму» устанавливает прообраз этой системы, в создании которой должны участвовать органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности [27].

Естественно, возникает вопрос, в какой мере решение проблем обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения действительно требует создания некой специальной системы

или можно было бы ограничиться отдельными (существующими или вновь создаваемыми) органами государственной власти и организациями, которые по своим задачам (закрепленным законодательно) призваны обеспечивать такую безопасность.

Теория систем позволяет выделить отличительные признаки любой системы как некоторого единства определенных элементов по сравнению с простой их совокупностью. Обычно выделяют две такие особенности: а) многочисленные и разные по типу связи между отдельно существующими элементами системы; б) наличие у системы функции (назначения), которой нет у составляющих ее частей.

При этом новые (по сравнению с отдельными элементами системы) функции присущи именно связям (отношениям) между элементами системы, а не самим элементам. И второй общий вопрос, возникающий при анализе любой системы, это вопрос управления ею. Здесь ведущей процедурой является принятие решения, т.е. некоторый формализованный или неформализованный выбор, позволяющий достичь фиксированной цели (выполнить необходимую функцию) или продвинуться в ее направлении.

Применительно к системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения эти вопросы могут быть сформулированы следующим образом:

а) есть ли такие функции (задачи, целевые установки) в сфере безопасности этих стратегически важных объектов, которые не могут быть выполнены (решены, достигнуты) в рамках отдельных структур обеспечения безопасности;

б) существует ли в их рамках механизм выработки и принятия политических решений на общегосударственном уровне во всем спектре вопросов, касающихся безопасности таких объектов.

Очевидно, чтобы получить ответы на оба эти вопроса, необходимо провести системный анализ задач, решаемых институтами государственной власти в области обеспечения

безопасности этих стратегически важных объектов и определить место этой системы безопасности в общегосударственной системе обеспечения национальной безопасности России.

Особо следует подчеркнуть, что само появление системы обеспечения безопасности стратегически важных объектов в рамках системы органов государственной власти означает качественно новый этап организации управления государством. Это отражает понимание того факта, что проблемы антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности на нынешнем этапе развития человечества вышли на первый план, приобрели комплексный характер, затрагивающий все сферы жизнедеятельности личности, общества, государства.

Усложнение задач по защите и укреплению государственного строя, защите существующих социальных отношений привели к выдвижению проблем антитеррора и безопасности терророопасных объектов на передний план, выделению системы обеспечения безопасности этих объектов в особую область деятельности государства.

Основными проблемами формирования и функционирования этой системы обеспечения безопасности являются определение основных задач и оптимальной структуры системы, анализ функционирования ее отдельных элементов, организация функционирования системы в целом.

Основные задачи и оптимальная структура системы обеспечения национальной безопасности определяются, прежде всего, исходя из содержания самого понятия «антитеррористическая защищённость и противодиверсионная безопасность».

В последние годы XX века и начале XXI века в мировой практике в содержание этого термина стали включать не только военные или смежные с ними проблемы, но и проблемы экономического, социального, международного характера. Как уже было показано в предыдущих главах монографии, в условиях глобализации международный терро-

ризм становится одной из острейших проблем человечества и глобальной угрозой современному миру. Он превратился в долговременную проблему из-за того, что устранение большинства порождающих его причин не просматривается даже в отдалённой перспективе. Стало совершенно ясно, что острiotе международного терроризма повернулось и в сторону России. И это видно на примере борьбы с ИГИЛ в Сирии и Ираке.

Отсюда можно сделать вывод о необходимости создания системы антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности стратегически важных объектов и необходимости формулирования новых целей и задач системы национальной безопасности. Значительно более важными становятся также усилия в области коллективной безопасности и общих для всего человечества обязательств.

Исходя из принятого в научных источниках содержания понятия «антитеррористическая защищённость и противодиверсионная безопасность» как уровень подготовленности стратегически важного объекта к срыву террористической акции и ликвидации угрозы здоровью, жизни или имущества людей, интересам хозяйствующих субъектов и безопасности государства) и его внутренней структуры, можно сформировать представление об основных задачах и оптимальной структуре системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения.

Исследования, проведенные в рамках системного анализа, показывают, что основные задачи системы обеспечения безопасности стратегически важных объектов как фундаментального компонента национальной безопасности России могут быть сведены к таким задачам, как:

- ❖ формирование единой государственной политики, федеральных целевых Программ и сводных Планов по обеспечению антитеррористической устойчивости и безопасности стратегически важных объектов и национального достоинства России;

❖ выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз, осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации, а также оценка возможных последствий воздействия диверсионных групп на объекты особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

❖ осуществление государственного регулирования в области обеспечения антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, реализация функций государственной монополии в этой области;

❖ создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

❖ управление силами и средствами обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях;

❖ осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайных ситуаций;

❖ формирование целостной системы страховой защиты объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения с учётом уровня их физической защиты и антитеррористической устойчивости;

❖ организация международного сотрудничества в определении угроз современного терроризма, совместной отработки моделей воздействия террористических акций на стратегически важные объекты, международном разделении труда и взаимодействии при реализации планов и решений по созданию эффективных систем противодействия террористическим актам и обеспечению безопасности объ-

ектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Оптимальность структуры системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения может достигаться за счет правильной организации взаимодействия ее составных частей – элементов системы государственной власти и определяется в предлагаемом в разделе 3.4 монографии концептуальном проекте федерального закона **«О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения»**.

3.2. Правовые основы функционирования эффективной системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Правовое регулирование системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения как одной из ключевых составляющих национальной безопасности государства должно охватывать весь комплекс связанных с ней вопросов – основные понятия, применяемые в рассматриваемой сфере, объекты безопасности и субъекты ее обеспечения, принципы обеспечения безопасности, основные функции отдельных органов системы обеспечения безопасности и системы в целом, разграничения полномочий органов власти на всех уровнях, права и обязанности должностных лиц.

Необходимость такой детальной регламентации диктуется сложностью этой сферы деятельности государства, наличием большого числа органов, ответственных за принятие и выполнение решений по обеспечению безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения, высокой «ценой» последствий принимае-

мых решений и действий как для отдельных людей, так и для страны в целом.

Одним из сложных вопросов правового регулирования функционирования системы обеспечения безопасности этих стратегически важных объектов, а, следовательно, и организации эффективной деятельности этой системы, является разграничение компетенции различных органов в этой сфере обеспечения безопасности.

Нормативно-правовую основу формирования и функционирования органов, обеспечивающих функционирование системы безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения, составляют:

□ Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации;

□ конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые в соответствии с Конституцией Российской Федерации;

□ различные (и довольно многочисленные) ведомственные нормативные акты, принятые в пределах их компетенции в соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, действующими в том числе и в области национальной безопасности;

□ общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры и обязательства Российской Федерации.

Характерной особенностью правового регулирования обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения является открытость и доступность нормативных актов, регулирующих различные стороны деятельности в данной сфере.

Конституция Российской Федерации наряду с провозглашением приоритета прав человека предусматривает меры по их защите. Так, статья 2 Конституции закрепляет,

что защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Концептуальное значение для обеспечения безопасности стратегически важных объектов имеют федеральные **законы «О безопасности», «Об обороне» и «О противодействии терроризму»** [25, 26, 27]. Кроме того, приняты законы практически по всем специальным службам Российской Федерации, участвующим в обеспечении безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения.

Необходимо отметить, что эти законы в основном представляют собой собрания норм, устанавливающих правовое положение (статус) конкретных спецслужб, и построены примерно по одной схеме: правовая основа деятельности данного органа, его задачи, круг полномочий (права и обязанности), правовое положение сотрудников (социальные гарантии и льготы), система контроля и надзора за деятельностью данного органа.

Среди других нормативных документов, регламентирующих функционирование системы обеспечения безопасности стратегически важных объектов России, следует считать – это федеральные законы «О чрезвычайном положении», «О военном положении», «О государственной границе Российской Федерации», «О государственной тайне», «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об использовании атомной энергии», «О промышленной безопасности особо опасных производственных объектов», «О транспортной безопасности», «О безопасности гидротехнических сооружений», «О радиационной безопасности населения», «О пожарной безопасности», «Об информации, информатизации и защите информации» и ряд других важных законодательных актов.

Федеральный закон **«О безопасности»** закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяет систему обеспечения национальной безопасности и ее функции, устанавливает порядок

организации и функционирования органов обеспечения национальной безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности.

Кроме того, закон содержит понятие безопасности, ее объекты, в нем перечислены субъекты обеспечения национальной безопасности и дано определение угрозы безопасности. Этот закон подчеркивает необходимость комплексного подхода для осуществления политики в области национальной безопасности. Проявлением комплексности в подходе к проблемам национальной безопасности стало формулирование в федеральном законе «О безопасности» основных функций системы обеспечения национальной безопасности.

Важным достижением закона является формулирование принципов обеспечения национальной безопасности, к которым отнесены законность; соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению национальной безопасности, интеграция с международными системами безопасности.

К силам и средствам обеспечения национальной безопасности Закон относит Вооруженные силы, федеральные органы безопасности, органы внутренних дел, внешней разведки, системы обеспечения безопасности органов законодательной, исполнительной, судебной властей и их высших должностных лиц, налоговой службы; службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны; пограничные войска, внутренние войска, органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве; службы обеспечения безопасности средств связи и информации, таможни, правоохранительные органы, органы охраны здоровья населения и другие государственные органы обеспечения безопасности, действующие на основании законодательства.

Нормативное регулирование участия этих формирований в обеспечении национальной безопасности осуществляется

действующими федеральными законами «Об обороне», «О военном положении», «О чрезвычайном положении» и другими законодательными актами, касающимися федеральных силовых структур, формирований гражданской обороны и служб безопасности органов исполнительной власти.

Особое место в правовом обеспечении системы антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения занимает федеральный закон **«О противодействии терроризму»**. Он устанавливает правовые и организационные основы, основные направления, формы и методы противодействия терроризму, а также полномочия органов государственной власти и порядок координации деятельности субъектов, осуществляющих противодействие терроризму.

Включение в название закона слова «противодействие» вытекает из нового характера террористической угрозы стране, требующего комплексного военно-политического, социально-экономического и гуманитарного реагирования, что намного шире силовой составляющей, в большей степени соответствующей категории «борьба», а также позволяет осуществлять адекватные меры по профилактике терроризма. В отличие от ранее действовавшего закона в этом законе понятие «терроризм» в большей степени стало отражать основные тенденции международного права и единство мнений по поводу дефиниций терроризма, закрепленные в ряде международных документов, в частности, в модельном законе Межпарламентской Ассамблеи государств-членов СНГ. В нем исключены так называемые «корыстные цели» терактов и заявлено, что терроризм - явление политическое.

В соответствии с федеральным законом Президент Российской Федерации возглавляет государственную систему противодействия терроризму и определяет основные направления государственной политики в данной сфере. Регламентируется деятельность Правительства Россий-

ской Федерации, высших органов исполнительной власти субъектов российской Федерации, органов местного самоуправления. Более детально по сравнению с действующим законодательством прописаны полномочия Федеральной антитеррористической комиссии, решения которой «являются обязательными для всех субъектов, осуществляющих противодействие терроризму». На основе решений и рекомендаций Федеральной антитеррористической комиссии действуют региональные антитеррористические комиссии, координирующие деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций. Федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности определен «основным субъектом, осуществляющим борьбу с терроризмом». Таким образом, закон закрепил своего рода «исполнительную антитеррористическую вертикаль», столь необходимую в кризисных ситуациях.

Закон определяет также организационные меры противодействия терроризму, участие Вооруженных Сил Российской Федерации в пресечении террористических акций и противодействии терроризму, закрывая тем самым вопрос о правомерности использования Вооруженных Сил при проведении контртеррористической операции.

Нововведением в законе являются особые правовые режимы, применяемые для защиты от терроризма, в качестве которых определяются: режим террористической опасности, режим контртеррористической операции и режим чрезвычайного положения, сообразно с которыми вводятся различного рода ограничения, в том числе на средства массовой информации.

Изменения в подходе к проблеме национальной безопасности потребовали разработать не только соответствующее законодательство, но и выработать Концепцию, а впоследствии Стратегию национальной безопасности Российской Федерации.

Необходимость разработки Концепции национальной безопасности как системной основы комплексного подхода в обеспечении безопасности личности, общества и государства была осознана уже на рубеже восьмидесятых и девяностых годов в связи с разрушением монополии КПСС в вопросах государственного строительства. Основной посылкой для разработки Концепции явилась констатация факта необходимости радикального пересмотра сложившегося к тому времени понимания в основном военных аспектов безопасности.

Было отмечено, что сегодня главные угрозы для безопасности страны возникают во внутренней сфере и существующие у нас механизмы обеспечения безопасности не предназначены для парирования этих угроз. Дальнейший ход событий подтвердил вывод о том, что главная опасность - это перспектива безнадежной экономической и технической отсталости, социальной дезинтеграции, распада государства.

По сути разрабатываемых проблем был предложен подход, позволяющий охватить внутренние и внешние факторы национальной безопасности, рассматривая их как систему элементов, обеспечивающих защиту национальных интересов и достижение национальных целей. Структура Концепции национальной безопасности была определена на уровне ключевых понятий: жизненно важные интересы, цели и приоритеты, реальные и потенциальные угрозы интересам, направления защиты национальных интересов, стратегия национальной безопасности, политико-правовой механизм реализации Концепции.

Ведомственную ограниченность при обеспечении безопасности предлагалось преодолевать путем создания соответствующего механизма подготовки, принятия и контроля исполнения решений на самом высоком уровне.

Возникновение суверенной России как субъекта международных отношений существенно изменили исходные условия решаемой задачи. С тех пор различные государственные органы законодательной и исполнительной власти, на-

учные и общественные организации Российской Федерации в течение долгого времени осуществляли разработку различных аспектов Концепции национальной безопасности Российской Федерации, которая, в конце концов, как единый политический документ была утверждена указом Президента, а в последующем подверглась уточнениям и была издана как Стратегия национальной безопасности.

В этот же период были подготовлены и приняты законодательные акты, определяющие функционирование силовых структур государства, связанных с обеспечением национальной безопасности.

Государственными структурами, политическими и общественными организациями были проведены многочисленные дискуссии по вопросам формирования национальных интересов России, подготовлены аналитические материалы. В средствах массовой информации были опубликованы статьи ведущих политологов, политических и государственных деятелей, в которых рассматривались наиболее актуальные проблемы разработки и реализации Концепции (Стратегии) национальной безопасности Российской Федерации.

По своему существу ныне действующая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации отражает уровень проработки проблемы национальной безопасности на настоящий момент, учитывает точки зрения различных ведомств. Этот документ способствует выработке единого подхода к проблемам национальной безопасности не только среди ученых, но и в органах государственной власти.

Среди общих мер обеспечения национальной безопасности особое место занимают правовые меры, устанавливающие и закрепляющие от имени государства определенный порядок отношений государственных органов, общественных организаций, а также поведение должностных лиц и граждан в сферах, непосредственно связанных с обеспечением национальной безопасности. Правовые меры осуществляются с целью достижения наибольшего соответствия ха-

рактера и рамок деятельности в данной сфере задачам быстрого обнаружения очагов опасности и принятия предупредительных и иных действий по локализации и устранения тех ситуаций, которые могут нанести ущерб объектам, защищаемым системой национальной безопасности. Такие меры регламентируются различными отраслями права.

Однако в конкретном предупреждении разного рода государственных преступлений и иной подрывной деятельности наибольший удельный вес имеют административно-правовые (режимные) меры, которые специально направлены на предотвращение или затруднение возможных подрывных акций со стороны иностранных спецслужб и организаций, террористических и мафиозных структур, на установление для них надежных барьеров, на создание благоприятных условий для ведения российскими спецслужбами и правоохранительными органами эффективной оперативно-розыскной и следственной работы.

К подобным правовым мерам, устанавливаемым в законодательном порядке и используемым в интересах обеспечения национальной безопасности, относятся административно-правовые режимы, в числе которых: режим государственной границы, пограничный режим, режим защиты государственной тайны, режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, режим пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, разрешительная система, паспортный режим, чрезвычайные и другие режимы.

Совокупность административно-правовых мер в сфере обеспечения национальной безопасности имеет в своей основе предупредительный характер. В их содержание заложены обязательные правила поведения граждан в зонах и на объектах, уязвимых с точки зрения национальной безопасности, а иностранцев – на всей территории пребывания. Должное в рамках закона поведение (или деятельность), соблюдение установленных правил означает правомерное развитие ад-

министративных правоотношений. Но зато каждое отступление от требований режима или попытка преодолеть режимные «барьеры» должны привлекать внимание правоохранительных органов и спецслужб, вызывать необходимые разбирательства и, возможно, санкции. Подобная система мер общего предупреждения является общепризнанной в мировом сообществе и не нарушает общепризнанные принципы и нормы международного права.

Существование и развитие института правовых режимов имеет международный характер и самым непосредственным образом связано с решением, урегулированием и реализацией ряда важных комплексных проблем, относящихся к сферам как глобальной, так и национальной безопасности. Поэтому правовые режимы, с известной долей условности, могут быть подразделены на международно-правовые и внутригосударственные.

Международно-правовыми режимами мировое сообщество пытается решить наиболее важные глобальные проблемы безопасности (использование воздушного пространства, территориальных вод, международных проливов, космоса, эфира, отдельных территорий суши).

Внутригосударственные правовые режимы в своем подавляющем большинстве направлены на обеспечение различных аспектов безопасности личности, общества и государства. Их объектом, как правило, является система таких общественных отношений в сфере национальной безопасности, которые не подлежат урегулированию или еще не урегулированы международным правом.

В настоящее время набор режимов и санкций за нарушения режимных правил в условиях формирующегося правового государства устанавливаются не по максимуму, как это было ранее, а по общепринятому в правовых государствах минимуму. Сейчас явно просматривается тенденция, что действовавшие ранее режимы постепенно сужают свои административно-правовые функции. Обоснованность введения конкретного режима, учет его общественно-по-

литических, правовых, социальных и других последствий тщательно помощью соответствующих комитетов, независимых экспертиз, общественных групп. Поэтому главным гарантом законности и целесообразности функционирования того или иного административно-правового режима является именно Российское государство в целом.

Однако возросший уровень угрозы международного терроризма обуславливает острую необходимость придать в связи с основополагающей ролью системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в обеспечении национальной безопасности России более высокий уровень правового обеспечения. Как уже было показано в ранее проведенных исследованиях, речь идёт о разработке и принятии базового федерального закона **«О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения»**, концептуальный вариант которого приведен в главе 3.4 монографии.

3.3. Основные направления интеграции системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в системе национальной безопасности, в международных глобальных и региональных системах безопасности

В плане интеграции системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения усилия международного сообщества и международных научных организаций должны быть нацелены на системные исследования по самым различным аспектам борьбы с терроризмом, в том числе научное прогнозирование террористических угроз, проработка эффективной системы предупреждения, управ-

ления антитеррористической деятельностью и профилактики терроризма [1, 8, 19].

К проблемным вопросам интеграции для эффективного противодействия терроризму и обеспечения безопасности стратегически важных объектов и систем жизнеобеспечения в условиях угроз современного терроризма, требующим разрешения в плане обеспечения антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности в рамках обеспечения международной безопасности следовало бы отнести:

- ❖ организацию международного сотрудничества в интересах определения угроз современного международного терроризма и отработки совместной стратегии предупреждения вызовов международного терроризма и возможных террористических атак на стратегически важные объекты и системы жизнеобеспечения;

- ❖ совместные исследования и оценки уязвимости типовых объектов (объекты атомной энергетики и ядерного комплекса, химические производства, объекты топливно-энергетического комплекса, транспортной инфраструктуры и массовым пребыванием людей, крупные гидротехнические комплексы и другие объекты повышенной опасности) в условиях возможных террористических атак современного международного терроризма;

- ❖ организацию международного разделения труда и взаимодействия при создании эффективных систем противодействия и защиты от террористических актов, включая международные механизмы финансирования, разработку и внедрение перспективных технологий безопасности;

- ❖ координацию антитеррористической деятельности на международном уровне для обеспечения антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности стратегически важных объектов и систем жизнеобеспечения, включая решение вопросов по созданию эффективных международных структур управления для профилактики, предупреждения и борьбы с терроризмом.

В решении этих проблем может быть весьма полезен опыт обеспечения международной безопасности в рамках таких мировых структур, как ООН, ОБСЕ, ЕС и СНГ.

Создание Организации Объединенных Наций и подписание Хельсинского Заключительного акта позволили человечеству сделать определенные положительные сдвиги в деле обуздания войн, а также заставляют задуматься о направленности и продуктивности усилий по созданию и эффективности функционирования системы международной безопасности. Эффективность такой системы определяется ее возможностями по отображению всего спектра существующих международных отношений, выделения субъектов безопасности и существующих угроз. Учет указанных факторов, их взаимосвязей, а также систематизация и обобщение основных подходов к обеспечению национальной безопасности позволяют формировать как идеологию построения, так и функционирования системы международной безопасности.

Однако послевоенный период «холодной войны», раскол мирового сообщества на два антагонистических блока и последующее балансирование мира на грани полного ядерного уничтожения привели эту систему международной безопасности в состояние глубокого кризиса. Стремление сохранить отжившие принципы организации международной безопасности ведет к новым и все более разрушительным конфликтам, чреватым перерастанием в новую мировую войну. Эти обстоятельства предопределяют актуальность задачи неотложной перестройки современной системы международной безопасности. Перед человечеством встала проблема коренного изменения парадигмы создания глобальной системы безопасности, реформирование на этой основе ООН и радикальное изменение механизмов обеспечения международной безопасности.

В процессе формирования весьма специфической системы европейской безопасности, ОБСЕ взяло от ООН и существенно развило идею международной безопасности как

безопасности системы государств, участниками которой должны быть все страны региона, как бы отдельные из них ни относились друг к другу. В настоящее время эта система представляет собой систему договоров, соглашений, механизмов, мер и теперь уже и институтов.

Мировая политика и общественно-политическая мысль в целом признали как аксиому, что безопасность любого государства, включая и антитеррористическую защищённость, уже не может быть обеспечена только внутренними усилиями, а в рамках последних – только военными средствами. Со стороны самого государства необходим комплекс мер при приоритете использования политических инструментов, а действия всех или ряда государств должны согласовываться таким образом, чтобы в итоге составлять более или менее развитую, продвинутую и эффективную систему международной и региональной безопасности.

Таким образом, национальная безопасность государства и её составляющая антитеррористическая защищённость становятся все более неотделимой от международной безопасности, и они обе приобретают гораздо более широкий смысл, раскрываются в измерениях: военном, политическом, экономическом, социальном, экологическом и других измерениях.

Рассматривая положительные стороны новых подходов к обеспечению международной безопасности, необходимо отметить одну опасную особенность такого типа систем. Надежность функционирования системы существенно снижается в условиях качественных изменений ее внутренних структурно-функциональных звеньев. Дело в том, что чем шире кооперация усилий участников системы коллективной безопасности и выше эффективность функционирования каждого из ее элементов и системы в целом, тем меньше ресурс надежности и слабее иммунитет к неконтролируемым изменениям в ведущих звеньях (внутри государств – участников такой системы). Необходимо учитывать, что неконтролируемые перемены могут наступить, в том числе,

и вследствие ошибок в решении задач обеспечения национальной безопасности.

Приведенные аргументы позволяют сформулировать следующие наиболее общие требования к государствам-участникам системы международной безопасности нового типа:

- ❖ обеспечение внутренней стабильности, как важнейшее условие устойчивости и эффективности функционирования системы международной безопасности;

- ❖ конкурентоспособность, социальная и экономическая эффективность уклада жизни и государственного устройства;

- ❖ возможность внешнего контроля состояния стабильности и эффективности функционирования государств-участников для партнеров по международной системе безопасности.

Для выполнения указанных требований при создании системы международной безопасности необходимо отказаться от принципа баланса сил и неизбежных при таком балансе союзов и начать создавать коллективную систему безопасности, которая была бы изначально нацелена не против конкретного или потенциального противника, а на соблюдение признанных норм межгосударственных отношений или коллективное восстановление этих норм в случае их грубого нарушения. Создание и функционирование системы международной безопасности должно осуществляться в теснейшем контакте с ООН, ее механизмами, органами, процедурами. При этом система международной безопасности непременно должна обладать политическими возможностями и практическими средствами реализации политических решений, обеспечивать контроль действий отдельных членов системы.

Рассматривая региональный уровень системы международной безопасности, целесообразно обратиться к европейскому опыту. На общеевропейском уровне действуют в настоящее время три типа механизмов и институтов, ставящих своей целью обеспечение безопасности.

Один из них – это система НАТО – ССАС, созданная изначально как структура внутриззападного сотрудничества в «холодной войне», а сейчас стоящая перед необходимостью осмысления и формулировки своих задач в новых условиях и, возможно, перед перспективой расширения числа участников НАТО – как формальных, так и неформальных.

Еще один тип – это региональное сотрудничество в целях безопасности в отдельных частях Европы: со стороны Западной Европы оно представлено механизмами и институтами ЗЕС-ЕС, а со стороны стран бывшего СССР – соглашениями разного рода в рамках СНГ.

И последний тип – процесс и механизмы ОБСЕ, нацеленные в полном смысле на безопасность в масштабах всей Европы, а не на безопасность в понятиях и условиях блокового противостояния, от которого уже почти ничего не осталось.

Также необходимо осмыслить новые стратегические условия и характер угроз международного масштаба. К таким угрозам можно отнести:

- ❖ угроза локальных и региональных конфронтации и войн;
- ❖ национал-экстремизм, сепаратизм и религиозный фундаментализм;
- ❖ опасность расползания ядерного и других видов оружия массового уничтожения;
- ❖ территориальные претензии одних государств к другим, попытки пересмотра границ, сложившихся после второй мировой войны;
- ❖ международный терроризм, противоправный оборот оружия и наркотиков;
- ❖ чрезвычайно обострившиеся экономические, экологические, техногенные, демографические, ресурсные и иные угрозы.

Преодолеть эти угрозы европейцы могут только сообща, объединив, скоординировав, согласовав усилия. Разумной альтернативы этому не существует. И единственно надежным, эффективным механизмом решения сверхзадачи по-

добного масштаба может и должна стать новая модель европейской безопасности. Сейчас в рамках ОБСЕ развернулась большая работа по ее обсуждению и разработке. Представляется, что ее основные параметры должны быть созвучны лейтмотиву Хельсинкского акта и, видимо, предполагать:

- ❖ равноправное участие всех государств Европы;
- ❖ учет, реализацию и защиту их национальных интересов;
- ❖ приоритет политико-дипломатических, экономических и гуманитарных (невоенных) средств при решении возникающих проблем, устранении первопричин кризисов и конфликтов, парировании опасностей;
- ❖ соответствие Уставу ООН, общепризнанным нормам и принципам международного права;
- ❖ использование имеющихся апробированных международных институтов, организаций, механизмов.

Исходя из проведенного политико-правового анализа, элементами новой модели европейской безопасности должны стать:

- ❖ ОБСЕ – костяк общей и всеобъемлющей европейской системы безопасности, постоянно действующая организация, обладающая правом принятия обязательных для стран-участников решений;
- ❖ Европейский Союз, сориентированный на содействие развитию рыночной экономики, принципов демократии, взаимовыгодного равноправного торгово-экономического сотрудничества, а также на координацию политики по проблемам охраны окружающей среды и борьбы с преступностью (в том числе наркобизнесом);
- ❖ Западноевропейский союз с главной функцией – организация выполнения решений ОБСЕ и ЕС по урегулированию военно-политических кризисов и военных конфликтов и ликвидация их последствий;
- ❖ ССДС – консультативный орган по актуальным военным проблемам общеевропейского развития.

Разумеется, эти и другие структуры (Совет Европы, Бюро по демократическим институтам и правам человека, институт Верховного комиссара ОБСЕ по делам нацменьшинств и другие) необходимо развивать, модифицировать и использовать применительно к новой модели европейской безопасности.

Что же касается НАТО, то в нынешнем виде – это рудимент эпохи, закончившейся с распадом ОВД и СССР, прекращением глобальной конфронтации. Наступила принципиально качественно иная эпоха, а НАТО, в сущности, осталась прежней, изменения в ней имеют косметический характер и их нельзя принимать в серьезный расчет. Она утратила цель своего существования, как бы ни хотелось кому-нибудь затушевать суть этого вопроса или уйти от него.

Между тем, НАТО может стать одним из важнейших звеньев новой модели международной безопасности, но только после трансформации, адекватной радикальным изменениям в геополитической ситуации. Суть такой трансформации – преобразование НАТО из военной в политико-военную организацию в существующих границах.

Отправной точкой в практической разработке модели международной безопасности, как представляется, должны стать решения Будапештского саммита о том, что модель международной безопасности является общей и всеобъемлющей, то есть предполагает охват всех государств-участников ОБСЕ на пространстве от Ванкувера до Владивостока и включает в себя все национальные территории государств-членов ОБСЕ.

Всеобъемлющая безопасность распространяется как на все сферы (военно-политическую, экономическую, экологическую, права человека), так и на все существующие организации (НАТО, ЕС, ЗЕС, СНГ). Модель международной безопасности призвана стать инструментом эффективных ответов на новые вызовы времени. В основу модели международной безопасности должны закладываться принципы ОБСЕ, воз-

водимые в обязательства, суть которых состоит в следующем:

- ❖ неприменение силы или угрозы силой;
- ❖ недопустимость проведения новых разграничительных линий установления барьеров на пространстве ОБСЕ;
- ❖ суверенное равенство;
- ❖ нерушимость границ;
- ❖ территориальная целостность государств;
- ❖ мирное урегулирование споров;
- ❖ невмешательство во внутренние дела;
- ❖ неразмещение иностранных вооруженных сил и вооружений без согласия принимающих государств
- ❖ неразмещение ядерного оружия за пределами тех территорий, где оно находится по состоянию на сегодняшний день;
- ❖ добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

Вышеперечисленные компоненты модели международной безопасности могли бы быть собраны в один достаточно компактный базисный документ, на основе которого в ближайшие годы можно было бы разработать конкретные, юридически обязывающие документы по основным аспектам международной безопасности, тем более что задел в рамках ОБСЕ имеется весьма неплохой.

В военно-политической сфере сердцевиной модели мог бы стать Договор о безопасности всех государств-участников ОБСЕ. Он мог бы определить новую систему гарантий безопасности, которая заменила бы существующие гарантии в рамках военно-политических альянсов.

Развитием нового Договора о безопасности мог бы стать новый Договор о Вооруженных силах в Европе, отражающий сложившиеся реальности военно-политической ситуации. Основным содержанием этого договора могли бы стать:

- ❖ равные права и обязательства его участников, принятые на национальной основе;

- ❖ предельные национальные уровни обычных вооружений, численности личного состава вооруженных сил;
- ❖ запрещение наращивания вооружений в обход существующих ограничений и создания новых видов обычных вооружений, основанных на новых физических принципах;
- ❖ создание унифицированного режима контроля за вооружениями, разоружением и мер укрепления доверия и безопасности. Участниками Договора непременно должны стать все члены ОБСЕ.

Экономическое измерение должно быть сориентировано на решение задач переходного периода в экономике большинства стран-членов ОБСЕ и формирование единого хозяйственного пространства ОБСЕ. Ясно, что без выполнения этого условия продолжает сохраняться риск нового раскола Европы – на этот раз по признаку благосостояния.

Экологическое измерение безопасности должно подразумевать минимизацию риска экологических катастроф в зоне ответственности ОБСЕ. Можно было бы подумать о создании нового института ОБСЕ – Экологического форума, который в контакте с МАГАТЭ, ОЭСР, ЕС, Северным советом и другими структурами взял бы на себя координирующую роль в разработке и реализации соответствующих программ.

Гуманитарное измерение могло бы развиваться по пути дальнейшего совершенствования международных норм в области прав человека, укрепления институтов и механизмов, обеспечивающих по линии ОБСЕ выполнение этих норм.

Важнейшим направлением работы могли бы стать превентивная дипломатия и миротворчество. И здесь уже сегодня следовало бы подумать о разработке документа, сводящего воедино стандарты и принципы ООН и ОБСЕ в области миротворчества, учитывающего специфику как одной, так и другой организации.

Модель международной безопасности может быть представлена пакетом документов, объединенных принципом

неделимости безопасности, как в отношении состава участников, так и охватываемых сфер - от военной до гуманитарной. Этот пакет не являлся бы механическим сведением воедино всего, что наработано хельсинкским процессом, напротив, он стал бы новой ступенью в создании универсальной системы международной безопасности, опирающейся на принципы ОБСЕ и ООН.

Создание новой эффективной модели всеобъемлющей безопасности – императив времени. Поэтому в рамках этой модели и должна осуществляться интеграция системы обеспечения антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения с системой национальной безопасности России и международными глобальными системами безопасности.

3.4. Концептуальные положения проекта федерального закона «О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения»

Ситуация, сложившаяся в мире в результате событий на Ближнем Востоке, Украине и в связи с обострением террористических угроз, настоятельно требует серьёзного совершенствования ядерного и антитеррористического законодательства в части формирования эффективного законодательного регулирования вопросов обеспечения комплексной безопасности, антитеррористической защищённости и устойчивости критически важных для национальной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Террористические воздействия на упомянутые объекты, включающие ядерно-опасные объекты, крупные гидроэлектростанции и водохранилища, химические и биологи-

ческие объекты и производства, социально значимые объекты жизнеобеспечения с массовым пребыванием людей (общее количество этих объектов превышает нескольких тысяч, а в непосредственной близости к ним проживает более 90 млн человек), могут привести к глобальной или национальной катастрофам с огромными материальными потерями, значительным ущербом для окружающей среды и техносферы (суммарный показатель материального ущерба может составить до 10 трлн рублей), гибели и травматизму большого количества людей, сравнимого с применением оружия массового поражения [21, 23].

Однако, в действующем законодательстве этот блок вопросов, касающихся обеспечения безопасности и антитеррористической защищённости этих чрезвычайно терророопасных объектов при осуществлении ими потенциально опасной деятельности, предупреждения и пресечения актов ядерного и иных видов терроризма, минимизации его последствий, при всём многообразии нормативных документов регулируется крайне слабо.

В этой весьма ответственной сфере деятельности законодательно не закреплёны полномочия органов государственной власти, в том числе Президента Российской Федерации, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации, не приняты единые подходы к комплексному решению проблемы безопасности этих объектов в масштабах государства, не утверждены единые правовые механизмы нормирования процессов создания и эффективного функционирования системы обеспечения комплексной безопасности и антитеррористической защищённости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Предлагаемая концепция нового федерального закона представляет собой попытку обобщить наработанный опыт взаимоотношений между федеральными органами исполнительной власти, разработчиками комплексов безопасности и руководителей объектов особой важности, повышен-

ной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, выстроить, выстроить схему их деятельности и предложить с позиций национальной безопасности единые подходы к обеспечению комплексной безопасности этих объектов.

Если говорить о конкретных новациях в предлагаемом проекте закона, то они сводятся к тому, что вводится основополагающее положение о том, что обеспечение комплексной безопасности, антитеррористической защищённости и устойчивости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения является одной из важнейших функций государства. До последнего времени решением этой задачи российские ведомства занимались практически без участия государства за счёт иностранной помощи.

В проекте закона впервые провозглашаются основные принципы государственной политики в области обеспечения комплексной безопасности и антитеррористической защищённости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, основополагающими принципами которой являются строительство государственной системы обеспечения комплексной безопасности и антитеррористической защищённости указанных объектов и признание этой системы важнейшим фактором обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Законопроект определяет систему субъектов обеспечения комплексной безопасности, антитеррористической защищённости и устойчивости объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения, в которую входят Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и утверждает их полномочия в области обеспечения комплексной безопасности указанных объектов.

Представляется важным введение в проект закона основных категорий угроз в зависимости от целей противоправных действий, источников возникновения этих угроз и адекватности к этим угрозам системы обеспечения комплексной безопасности и антитеррористической защищённости, что позволяет на этой базе сформировать комплексную модель возможных несанкционированных действий в отношении объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Проектом закона предусматриваются основные требования к организации и долгосрочной эксплуатации системы обеспечения комплексной безопасности и антитеррористической защищённости, к уровням и зонам безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, требования к государственному надзору за обеспечением комплексной безопасности указанных объектов, требования к обеспечению приоритетного финансирования работ в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, требования к государственной поддержке инновационной и инвестиционной деятельности в области обеспечения комплексной безопасности указанных объектов, а также по социальной защите лиц, осуществляющих работы по эксплуатации системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Впервые в законопроекте вводится понятие обязательного для объектов федеральной категории независимого Аудита безопасности как ключевого инструмента оценки реальной степени безопасности, обеспечения качества, надёжности и эффективности системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

В проекте закона также предлагается однозначно трактовать степень ответственности за преступления, связанные

с обеспечением комплексной безопасности и антитеррористической защищённости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Принятие предлагаемого законопроекта **«О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения»** будет иметь в случае его реализации положительные социально-экономические, политические и юридические последствия для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Проект закона включает 6 разделов и 26 статей, которые определяют принципы государственной политики в области комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, а также правила, регулирующие отношения, складывающиеся в процессе реализации функций субъектов системы комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Законопроектом обеспечение комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения провозглашается как одна из важнейших функций государства.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона применяются следующие основные понятия:

объекты особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения – это объекты, критически важные для национальной безопасности государства, особо ценные для культурного наследия страны и социально значимые для системы жизнеобеспечения массового пребывания людей;

комплексная безопасность объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения – это комплекс организационных и инженерно-технических мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение несанкционированного проникновения на территорию указанных объектов с целью нарушения режима их работы или хищений предметов и веществ, представляющих угрозу для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды;

угроза объектам особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения – это совокупность условий и факторов, создающих реальную или потенциальную опасность для нормального функционирования указанных объектов;

зона безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения – прилегающая территория, обозначаемая в целях введения дополнительного режима для контроля находящихся в ней лиц и обеспечивающая безопасную работу указанных объектов;

Аудит безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения – систематический, независимый процесс получения и объективной оценки данных о текущем состоянии безопасности этих объектов и устанавливающий уровень соответствия установленным критериям безопасности и представляющий результаты заинтересованным органам.

Статья 2. Законодательство в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Законодательство в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения основывается на Конституции Российской Федерации, основополага-

ющем федеральном законе «О противодействии терроризму» (№35-ФЗ, 2006г) и состоит из настоящего федерального закона, иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Глава II. СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЛЕКСНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ОСОБОЙ ВАЖНОСТИ, ПОВЫШЕННОЙ ОПАСНОСТИ, ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ

Статья 3. Цели и задачи системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Целью системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения является создание условий, которые сделали бы невозможным осуществление злоумышленных действий в отношении объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, а также совершение хищений материальных ценностей с указанных объектов и оказание необходимой информационной и технической помощи органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность по своевременному выявлению, предупреждению и пресечению несанкционированных попыток проникновения на объекты особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Задачами системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения являются:

- формирование единой государственной политики, федеральных целевых Программ и сводных Планов по обеспечению антитеррористической устойчивости и безопасности стратегически важных объектов и национального достоинства России;

- выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз, осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации, а также оценка возможных последствий воздействия диверсионных групп на объекты особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- осуществление государственного регулирования в области обеспечения антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, реализация функций государственной монополии в этой области;

- создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- управление силами и средствами обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях;

- осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайных ситуаций;

- формирование целостной системы страховой защиты объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения с учётом уровня их физической защиты и антитеррористической устойчивости;

- организация международного сотрудничества в определении угроз современного терроризма, совместной отработки моделей воздействия террористических акций на стратегически важные объекты, международном разделении труда и взаимодействии при реализации планов и решений по созданию эффективных систем противодействия террористическим актам и обеспечению безопасности объ-

ектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Обеспечение комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения осуществляется на всех этапах их создания и деятельности, включая:

- проектирование;
- строительство и сооружение;
- ввод и вывод из эксплуатации;
- эксплуатацию;
- обращение с материалами, представляющими особую опасность для людей и окружающей природной среды;
- транспортировку указанных материалов.

Статья 4. Принципы государственной политики в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Государственная политика в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения основывается на принципах:

- признания системы обеспечения комплексной безопасности указанных объектов основополагающим фактором обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- наличия государственной системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- определения основных положений системы обеспечения комплексной безопасности в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации и иных нормативно-правовых актах;

- определения функциональных обязанностей лиц, участвующих в реализации государственной политики в области обеспечения комплексной безопасности;

- научности в разработке государственных мер, направленных на обеспечение комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- системности и комплексности использования правовых, инженерно-технических, организационных, специальных и иных мер обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- обеспечения долгосрочного функционирования системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- приоритетности и достаточности целевого финансирования мероприятий по оснащению (дооснащению, модернизации) и обеспечению надёжной эксплуатации системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- согласованности деятельности заинтересованных органов государственной власти, предприятий, учреждений и общественных объединений в целях создания и функционирования системы противодействия актам терроризма в отношении объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- установления ответственности граждан и должностных лиц за нарушение правил и норм, регулирующих обеспечение комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статья 5. Условия достижения целей и принципов обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Обеспечение комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения на государственном уровне достигается соблюдением следующих условий:

- определением субъектов системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- осуществлением функций государственного регулирования (нормотворчества, лицензирования, сертификации, надзора и Аудита безопасности) системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- привлечением на конкурсной основе российских предприятий и организаций всех форм собственности к разработке, производству, строительству и эксплуатации системы комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- созданием надёжной системы долгосрочной эксплуатации и поддержания технической готовности системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- осуществлением профессиональной подготовки и повышения квалификации сотрудников, участвующих в обеспечении комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- использованием передового опыта иностранных государств в области обеспечения комплексной безопасности

объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статья 6. Основные категории угроз объектам особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Основные угрозы, представляющие опасность для нормального функционирования объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения категоризируются по следующим критериям:

1. В зависимости от целей совершения противоправных действий:

- угроза нападения;
- угроза несанкционированного проникновения;
- угроза совершения террористического акта или диверсии;
- угроза хищения или порчи материальных ценностей.

2. По субъективной оценке субъектами системы обеспечения комплексной безопасности возможной угрозы:

- потенциальная – угроза, связанная с возможностью нападения, несанкционированного проникновения, совершения террористического акта или диверсии, а также хищения или порчи материальных ценностей;
- реальная – непосредственная угроза, связанная с наличием информации о готовящемся нападении, несанкционированном проникновении, террористическом акте, диверсии, хищении или порче материальных ценностей, а также при непосредственном совершении указанных действий.

3. В зависимости от источника возникновения угрозы:

- внешняя – угроза, исходящая от внешнего нарушителя, то есть лица, не имеющего права доступа в охраняемые зоны;
- внутренняя – угроза, исходящая от внутреннего нарушителя, то есть лица, имеющего право доступа без сопровождения в охраняемые зоны.

4. В зависимости от надёжности инженерно-технических средств системы обеспечения комплексной безопасности:

- высокая степень угрозы – защита объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения осуществляется недостаточно эффективными инженерно-техническими средствами;

- низкая степень угрозы – защита объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения осуществляется эффективными инженерно-техническими средствами.

Статья 7. Категорирование объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Категорирование представляет собой установленный Правительством Российской Федерации порядок распределения объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения по категориям защиты.

Категорирование производится в целях дифференциации требований по уровню безопасности и обеспечения адекватности системы комплексной безопасности принятым угрозам и минимально допустимому ущербу.

К объектам особой важности относятся объекты, значимость которых устанавливается органами государственной власти Российской Федерации с целью определения мер по защите интересов государства, юридических и физических лиц от преступных посягательств и предотвращения ущерба, который может быть нанесён природе и обществу, а также защите от возникновения чрезвычайной ситуации.

Объекты повышенной опасности – это те объекты, на которых используют, производят, перерабатывают, хранят или транспортируют радиоактивные, взрыво- и пожароопасные, опасные химические и биологические вещества, создающие реальную угрозу возникновения источника чрезвычайной ситуации.

Объекты жизнедеятельности и жизнеобеспечения – это социально значимые объекты с массовым пребыванием людей и объекты культурного наследия особой ценности, преступные посягательства на которых приводят к гибели большого количества людей и огромным объемам материального ущерба.

Глава III. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЛЕКСНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ОСОБОЙ ВАЖНОСТИ, ПОВЫШЕННОЙ ОПАСНОСТИ, ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ

Статья 8. Нормативное регулирование системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Нормативное регулирование системы обеспечения комплексной безопасности осуществляется на основе научно-технических разработок. Основными вопросами нормативного регулирования системы обеспечения комплексной безопасности являются:

- определение возможного уровня угрозы преступных посягательств на объекты особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- определение требований к категорированию объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- определение уровней безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- установление порядка проведения специальных проверок и выдачи допусков для выполнения работ на указанных объектах;
- установление требований к системе обеспечения комплексной безопасности при проектировании, строитель-

стве и оснащении объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- установление требований в осуществлении вопросов лицензирования, надзора, сертификации, Аудита безопасности и экспертизы системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- установление требований в вопросах применения вооружённой охраны и обороны объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, а также применения нелетальных средств активного воздействия для нужд защиты и обороны указанных объектов;

- установление требований к системе долгосрочной эксплуатации и поддержания технической готовности инженерно-технических средств обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статья 9. Уровни и зоны безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Уровень безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения устанавливается и обеспечивается Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. Обеспечение требуемого уровня безопасности указанных объектов включает использование ПВО страны, ВМФ и авиации для защиты от нападения с воздуха и моря на дальних подступах к охраняемым объектам.

Для повышения эффективности системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения формируются зоны безопасности на дальних и ближних подступах. Порядок формирования указанных зон утверждается Правительством Российской Федерации.

Статья 10. Требования к организации системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Требования к организации системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения включают в себя необходимость реализации организационных мероприятий, требования к инженерно-техническим средствам и действиям подразделений охраны. Эти требования устанавливаются нормами и правилами в области обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Организационные мероприятия предусматривают комплекс мер, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, руководителями объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения и включающих в себя:

- разработку, создание, сертификацию, оценку эффективности и обеспечение функционирования системы комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- проведение на регулярной основе независимого Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения с целью определения реального уровня безопасности этих объектов, сравнения с установленным и выработки мер по достижению требуемого уровня безопасности;
- оценку возможного экологического и экономического ущерба при реализации возможных угроз объектам особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Инженерно-технические средства системы обеспечения комплексной безопасности состоят из технических средств и физических барьеров, требования к которым определяются и регулируются ведомственными нормативными актами.

Устанавливаемые на объектах особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения технические средства обеспечения комплексной безопасности подлежат обязательной сертификации, а их соответствие требованиям безопасности подтверждается соответствующим Сертификатом.

Компьютерные комплексы, программные средства и средства обработки информации системы обеспечения комплексной безопасности указанных объектов подлежат сертификации по требованиям информационной безопасности установленным порядком.

Требования к действиям подразделений охраны объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения устанавливаются исходя из действующего законодательства Российской Федерации с целью не допустить захвата этих объектов и отражения всех попыток проникновения на территорию указанных объектов.

Статья 11. Аудит безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Аудит безопасности является ключевым независимым инструментом оценки реальной степени безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, обеспечения качества, надёжности и эффективности системы комплексной безопасности указанных объектов.

Основной целью создания системы независимого Аудита безопасности является достижение требуемого уровня безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в условиях

террористических угроз и несанкционированных, неправомерных действий физических лиц (нарушителей).

Основными задачами Аудита безопасности являются:

- формирование модели внешних и внутренних угроз;
- выявление вероятных способов осуществления угроз с учётом особенностей аудируемых объектов;
- оценка эффективности антитеррористической защищённости и устойчивости аудируемых объектов с учётом имеющихся технических средств, сил охраны и коммуникационных средств;
- проведение сертификационных испытаний технических средств охраны и подготовка по их результатам Заключения;
- разработка рекомендаций по обеспечению требуемого уровня безопасности аудируемых объектов.

Аудит безопасности для объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения является обязательным и проводится не реже одного раза в два года. Перечень объектов, критически важных для национальной безопасности страны, особо ценных объектов культурного наследия и социально значимых объектов с массовым пребыванием людей, подлежащих обязательному Аудиту безопасности, утверждается Постановлением Правительства Российской Федерации.

Порядок, правила проведения Аудита безопасности, права, обязанности и ответственность организаций по Аудиту безопасности и эксплуатирующих аудируемые объекты организаций, вопросы страхования ответственности за проведение Аудита безопасности устанавливаются специальным федеральным законом или нормативно-правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Статья 12. Система субъектов обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

В систему субъектов обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения входят Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Охрану и оборону объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения осуществляют МВД России, Минобороны России, ФСБ России и ФСО России.

Организатором системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения являются руководители указанных объектов. Они несут ответственность за организацию системы мер, направленных на обеспечение комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения и функционирование сил и средств охраны.

Для координации действий субъектов системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения могут формироваться специальные органы.

Глава IV. ПОЛНОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЛЕКСНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ОСОБОЙ ВАЖНОСТИ, ПОВЫШЕННОЙ ОПАСНОСТИ, ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ

Статья 13. Полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Президент Российской Федерации в указанной сфере:

- определяет в соответствии со статьёй 80 Конституции Российской Федерации основные направления государственной политики и принимает иные решения в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- вносит на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации и принимает с учётом его предложений решения по вопросам обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- определяет компетенцию руководимых им федеральных органов исполнительной власти по обеспечению комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- принимает решение о привлечении при необходимости Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований к обеспечению защиты объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статья 14. Полномочия Федерального Собрания Российской Федерации в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Федеральное Собрание Российской Федерации в указанной сфере:

- обеспечивает законодательное регулирование в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- утверждает бюджетные ассигнования на финансирование деятельности и мероприятий в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

– проводит парламентские слушания по вопросам обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статья 15. Полномочия Правительства Российской Федерации в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Правительство Российской Федерации:

– осуществляет проведение государственной политики в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

– издаёт на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных актов Президента Российской Федерации постановления и распоряжения в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, обеспечивает их исполнение;

– определяет задачи, функции, порядок деятельности, права, обязанности и ответственность федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

– организует комплексную государственную систему независимого Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения на соответствие требованиям антитеррористической защищённости и устойчивости указанных объектов;

– организует разработку и обеспечивает выполнение специальных федеральных программ в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статья 16. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Федеральные органы исполнительной власти в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения руководствуются в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и Постановлениями Правительства Российской Федерации.

Указанные органы в пределах своих полномочий:

- принимают ведомственные нормативно-правовые акты в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- организуют обеспечение комплексной безопасности подведомственных объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- осуществляют ведомственный контроль за обеспечением комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- вносят предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- организуют обучение и повышение квалификации сотрудников, осуществляющих эксплуатацию системы обеспечения комплексной безопасности на подведомственных объектах особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- организуют проведение независимого Аудита безопасности на подведомственных объектах особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

– участвуют в организации долгосрочной эксплуатации системы обеспечения комплексной безопасности подведомственных объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статья 17. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

– осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

– осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

– содействуют устойчивому долгосрочному функционированию системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

– информируют население через средства массовой информации об обстановке на объектах особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Глава V. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ОСОБОЙ ВАЖНОСТИ, ПОВЫШЕННОЙ ОПАСНОСТИ, ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ

Статья 18. Долгосрочная эксплуатация системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Система обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения оснащается высокотехнологичными инженерно-техническими средствами и подлежит долгосрочной эксплуатации.

Долгосрочность эксплуатации обеспечивается:

- положениями и нормами настоящего федерального закона, нормативно-правовыми документами федеральных органов исполнительной власти и требованиями эксплуатационной документации на систему обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- оптимальной организационно-штатной структурой органов обеспечения комплексной безопасности в составе объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения и системы субъектов обеспечения комплексной безопасности указанных объектов;
- своевременным выполнением мероприятий инженерно-технического сопровождения системы обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статья 19. Финансирование работ в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Затраты на финансирование работ в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, состоящих в федеральной собственности и имеющих федеральную категорию уровня безопасности, планируются как отдельный вид расходов в бюджетной классификации и осуществляются в приоритетном порядке за счёт федерального бюджета.

Порядок финансирования работ в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения определяется Правительством Российской Федерации.

Статья 20. Государственная поддержка инновационной и инвестиционной деятельности в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

В целях стимулирования инновационной и инвестиционной деятельности в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения Правительство Российской Федерации ежегодно рассматривает вопросы, связанные со льготным налогообложением и кредитованием этой деятельности, стимулированием исследований и разработок по созданию отечественных высокотехнологичных образцов инженерно-технических средств безопасности, не уступающих мировым образцам.

Статья 21. Социальная защита лиц, осуществляющих обеспечение безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Социальная защита лиц, осуществляющих обеспечение комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения осуществляется с учётом правового статуса таких лиц, устанавливаемого федеральными законами, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Статья 22. Государственный надзор за обеспечением комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Государственный надзор за обеспечением комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения осуществляют специальные государственные органы, создаваемые в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Основными задачами государственного надзора за обеспечением комплексной безопасности указанных объектов являются:

- надзор за выполнением федеральными органами исполнительной власти правил организации и обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- надзор за соблюдением руководителями объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения требований к обеспечению комплексной безопасности указанных объектов, предусмотренных нормативными документами;
- предоставление в установленном порядке заинтересованным федеральным органам исполнительной власти информации о фактическом состоянии безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статья 23. Ответственность за нарушения законодательства Российской Федерации в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Нарушение должностными лицами органов государственной власти, органов управления объектами особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, сотрудниками указанных объектов, сотрудниками других организаций, выполняющих работы на данных объектах, а также гражданами Российской Фе-

дерации и иностранными гражданами законодательства Российской Федерации в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения влечёт за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

К числу таких нарушений относятся:

- нарушения норм, правил и стандартов в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- нарушения требований обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- осуществление деятельности в области обеспечения комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения без соответствующего разрешения (лицензии);
- выдача должностными лицами разрешений (лицензий) и предписаний для осуществления деятельности в области обеспечения комплексной безопасности с нарушением установленных правил;
- допуск к работам в области обеспечения комплексной безопасности лиц, не прошедших специальные проверки;
- халатное исполнение обязанностей сотрудниками, осуществляющими работы по обеспечению комплексной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статья 24. Страховая защита объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Объекты особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения подлежат обязательной страховой защите с учётом реального уровня их безопасности, определяемого по результатам независимого

Аудита безопасности, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Глава VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 25. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 26. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации приводятся в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение двух месяцев со дня его вступления в силу.

Правительство Российской Федерации в трёхмесячный срок вносит в установленном порядке в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения о приведении федерального законодательства в соответствии с настоящим Федеральным законом.

ГЛАВА 4

Активный аудит безопасности – ключевой инструмент системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

На сегодняшний день сама идея внедрения в России системы Аудита безопасности для особо опасных объектов признаётся оправданной и перспективной практически всеми заинтересованными сторонами. Однако представления о механизмах осуществления этого вида деятельности, да и самого понятия Аудита безопасности в значительной мере различаются. В рамках данной монографии исследуем некоторые принципиальные аспекты этой проблемы в условиях современной обстановки.

4.1. Роль и место Аудита безопасности в системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Известно, что аварии и катастрофы на критически важных для национальной безопасности объектах (АЭС, предприятия нефтепереработки, нефтехимии и газопереработки, гидросооружения, крупномасштабные социальные и производственные комплексы повышенного уровня ответственности), сопряжены с колоссальными стратегическими рисками обществу, окружающей природной среде и инженерным инфраструктурам жизнеобеспечения, а также во многих случаях связаны с большими человеческими жертвами.

Особую озабоченность вызывают вследствие пренебрежения безопасностью жизни людей вопиющие случаи террористических актов на железнодорожных и автомобильных вокзалах, станциях метрополитена и аэропортах, в концертных залах и торговых центрах и других объектах жизнедеятельности человека. Не меньшую угрозу жизнедеятельности человека представляют действия «киберхакеров», приводящие к катастрофическим последствиям для функционирования критических систем жизнедеятельности человека.

Кроме того, в настоящее время ещё не достигнута преемственность в обеспечении технологической безопасности и достижению требуемого уровня антитеррористической устойчивости особо опасных объектов с использованием интегрированных комплексов технических средств и систем физической защиты. За редким исключением, эти две взаимосвязанные задачи по обеспечению безопасности особо опасного объекта рассматриваются отдельно и не согласованно, что, на наш взгляд, существенным образом понижает уровень антитеррористической защищённости особо опасных объектов.

В условиях активизации террористических действий угроза технологического терроризма в России продолжает оставаться реальной и в современном мире приобрела постоянно действующий характер, а её наличие создаёт общенациональную напряжённость и ощутимо препятствует успешному осуществлению проводимых социально-экономических реформ. Адекватным ответом на угрозы терроризма и одной из первоочередных задач предупреждения и минимизации последствий терроризма является разработка и создание эффективных комплексов физической защиты в сочетании с достигнутым уровнем культуры технологической безопасности, поддержание и безусловное обеспечение требуемого уровня безопасности особо опасного объекта.

Как показывает мировая практика, для решения такой сложной многовариантной задачи во многих экономически развитых странах наряду с государственными структурами, осуществляющими надзор и контроль безопасности особо опасных объектов в том виде, в котором он существует и в нашей стране, задействованы механизмы независимой оценки риска или Аудит безопасности. В этом случае часть надзорных функций от государства передаётся независимым экспертным организациям, осуществляющим комплексную оценку реальной степени безопасности особо опасного объекта и разработку рекомендаций по поддержанию требуемого уровня его безопасности. Таким образом, Аудит безопасности на сегодняшний день приобретает достаточно высокую актуальность и может стать ключевым независимым инструментом обеспечения качества, надёжности и эффективности системы физической защиты особо опасного объекта.

Основные задачи Аудита безопасности

В последние годы в соответствии с федеральным законом «Об аудиторской деятельности» (№307-ФЗ от 30 декабря 2008г) и рядом специальных законов и нормативных актов в области безопасности ядерно-опасных объектов и промышленных предприятий, транспортной безопасности, информационной безопасности, пожарной безопасности и охраны окружающей среды в нашей стране сложились цивилизованные стандарты финансового (инвестиционного и налогового) аудита, промышленного (технического и технологического) аудита, энергетического, экологического и пожарного аудита, аудита безопасности информационных систем.

В плане реализации положений этих нормативно-правовых документов уже получили развитие многие элементы предлагаемой нами системы независимого Аудита безопасности. В частности, сложились технологии анализа уязви-

мости, категорирования объектов, формирования модели нарушителя в условиях высокой степени неопределённости его параметров и его возможных стратегий, пожарного аудита или независимой оценки рисков.

Однако все эти элементы не взаимоувязаны, не систематизированы и применяются без должной организации. В этой связи под Аудитом безопасности мы будем понимать систематический, независимый системный процесс получения и объективной оценки данных о текущем состоянии безопасности особо опасного объекта, действиях и событиях, происходящих на объекте, устанавливающий уровень их соответствия установленным критериям безопасности и представляющий результаты заинтересованным органам.

Этот процесс определяется стандартом Аудита безопасности, который представляет собой нормативно-технический документ, устанавливающий комплекс требований и правил к объекту Аудита безопасности, квалификации исполнителей, организации и проведения Аудита, методическим приёмам анализа и представления аудиторского заключения. Стандарт Аудита, как правило, утверждается законодательным актом или директивными документами органов власти.

Приоритетной целью создания системы независимого Аудита безопасности, как показал проведенный нами анализ, является достижение требуемого уровня безопасности особо опасного объекта в условиях террористических угроз и несанкционированных, неправомерных действий физических лиц (нарушителей).

Основываясь на основных положениях приведенных ранее законодательных актов и сформулированной нами цели Аудита безопасности, в качестве основных его задач мы сможем обозначить следующие:

- ❖ формирование модели внешних и внутренних угроз;
- ❖ выявление вероятных способов осуществления угроз с учётом особенностей объекта (географии, наличия очагов напряжённости, степени возможного ущерба);

- ❖ оценка эффективности антитеррористической защищённости и устойчивости объекта с учётом имеющихся технических средств защиты, сил охраны коммуникационных средств;

- ❖ проведение сертификационных испытаний технических средств охраны и подготовка по их результатам Заключения;

- ❖ обоснование рекомендаций по обеспечению требуемого уровня безопасности с оптимизацией необходимых затрат.

Аудит безопасности, по нашему мнению, является обязательным, если по информации силовых органов произошло изменение угроз на федеральном, региональном и местном уровнях; в случае выявления новых уязвимых мест в системе физической защиты; если произошли значительные изменения условий эксплуатации, технологических процессов основной деятельности и состояния оборудования особо опасного объекта; в случае реконструкции особо опасного объекта (зданий, сооружений и помещений) и технической модернизации его системы физической защиты.

Перечень особо опасных объектов, критически важных для национальной безопасности страны, особо ценных объектов культурного наследия, социально значимых объектов и объектов с массовым пребыванием людей, подлежащих обязательному Аудиту безопасности в текущем году, на наш взгляд, было бы целесообразно утверждать Постановлением Правительства Российской Федерации, и предусматривать финансированием работ по Аудиту безопасности этих объектов из средств федерального бюджета.

Действующие критерии обязательного финансового аудита введены с 1 января 2011 года для компаний определённых секторов – кредитные организации, инвестиционные компании и фонды, а также к компаниям, выручка которых превышает 400 млн рублей и активы свыше 60 млн рублей, если статус компании – ОАО и к предприятиям – банкротам.

Если руководствоваться этим подходом, то обязательный Аудит безопасности, по нашему мнению, следует предусматривать для объектов, незаконное вмешательство на которых приводит к возникновению чрезвычайных ситуаций федерального или регионального значения, материальный ущерб в результате которых в соответствии с « Положением о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», утверждённым Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 года №1094, составляет до 5 млн минимальных размеров оплаты труда и более, а также нарушены условия жизнедеятельности до 1000 и более человек.

Речь идёт об особо важных объектах, повышенной опасности и жизнеобеспечения, таковыми, в частности, являются объекты ядерно-оружейного комплекса, атомные электростанции, хранилища ядерных отходов, заводы по производству и переработке ядерных материалов, промышленные и исследовательские реакторы, ядерно-опасные объекты морского флота, химические и биологические объекты и производства, объекты нефтехимического и газового комплексов, гидротехнические сооружения, объекты жизнеобеспечения с массовым пребыванием людей. По оценкам специалистов, материальные потери в случае крупномасштабных катастроф только на одном таком объекте могут достигать до 10 трлн рублей. При этом пострадать от таких катастроф могут более 90 млн россиян, проживающих в непосредственной близости к этим объектам.

Кроме того, при проведении Аудита безопасности было бы полезно также предусматривать некоторые дополнительные исследования, связанные с изучением технологий наиболее вероятных действий внешних и внутренних нарушителей при подготовке и совершении акций, а также оценкой наиболее вероятных способов хищения охраняемых материалов и способности сил охраны противостоять нападению нарушителей.

Возможные технологии Аудита безопасности

Наиболее близки к технологиям независимого Аудита безопасности требования и правила обеспечения физической защиты ядерно-опасных объектов, утверждённые Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2007 года №456 (в редакции от 8 сентября 2010 года). В этом Постановлении в основном на понятийном уровне предусмотрены такие мероприятия по обеспечению безопасности, как анализ уязвимости, формирование модели угроз, разработка федеральных норм и правил в области физической защиты, проведение сертификационных испытаний, оценка эффективности систем физической защиты.

Государственный надзор за физической защитой в части оценки выполнения требований этого Постановления возложен на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору. К сожалению, разработка механизмов и инструментария для реализации этих требований Постановления оказалась незавершённой и система независимого Аудита безопасности таких особо важных для национальной безопасности страны до настоящего времени не была сложена.

Анализ ранее изложенных нами основных задач Аудита безопасности, требований и правил обеспечения безопасности, используемых в атомной отрасли, позволяет нам представить Аудит безопасности как процесс, состоящий из нескольких технологических этапов.

На первом этапе осуществляется анализ действующей программно-методической документации, оценка корректности требований и методик сертификационных испытаний, специального программного обеспечения и исходных данных для компьютерного моделирования. Завершается этот этап представлением Заказчику полного комплекта Программ, методик, моделей и документации программно-го и информационного обеспечения, необходимых для реализации в полном объёме технологии Аудита безопасности.

Этап информационного обследования особо опасного объекта предусматривает:

- ❖ анализ инфраструктуры объекта, составление описания объекта и прилегающей к нему территории, подъездных путей и внешних коммуникаций;

- ❖ изучение особенностей и регламента функционирования объекта, оценка количества и состава категорий персонала объекта, правил доступа персонала на территорию и во внутренние помещения объекта, системы управления доступом, организации охраны и работы с техническими средствами охраны;

- ❖ анализ состава и характеристики сил охраны объекта, включая численность, вооружение и техническое оснащение (индивидуальные средства защиты, транспортные средства), временные показатели системы оповещения и развёртывания сил охраны;

- ❖ изучение тактики применения технических средств физической защиты, используемых на объекте.

Завершается этот этап подготовкой исходных данных для компьютерного моделирования имеющегося на объекте интегрированного комплекса безопасности.

Этап компьютерного моделирования функционирования системы физической защиты является одним из наиболее важных этапов Аудита безопасности особо опасного объекта и включает в себя:

- ❖ анализ возможных угроз и разработку модели нарушителя (незаконного вмешательства) для особо опасного объекта с учётом особенностей его географии, криминогенной обстановки в районе размещения особо опасного объекта, близости зон локальных конфликтов;

- ❖ моделирование с использованием специального программного обеспечения имеющейся на объекте системы физической защиты с учётом временных и вероятностных характеристик функционирования средств и систем физической защиты, системы оповещения и действий сил охраны;

❖ выявление наиболее вероятных маршрутов продвижения нарушителя до предметов посягательства (оборудования или устройств объекта, в отношении которых с наибольшей вероятностью может быть совершено незаконное (несанкционированное) вмешательство;

❖ расчёт резерва времени и сил охраны для нейтрализации нарушителя при его обнаружении на определённых рубежах защиты объекта;

❖ выявление наиболее опасных путей достижения цели нарушителем.

Этап компьютерного моделирования завершается формированием массива вариантов анализа и проведения многовариантных оценок способности имеющихся на объекте сил и средств противостоять незаконному вмешательству.

В процессе **оценки эффективности** системы физической защиты особо опасного объекта осуществляется целый ряд аналитических исследований и научных проработок, в том числе:

❖ качественный анализ системы физической защиты и оценка её эффективности по принятым показателям в соответствии с утверждаемой Постановлением Правительства Российской Федерации «Методикой оценки эффективности системы физической защиты особо опасного объекта»;

❖ определение возможных последствий (ущерба) от реализации нарушителем своих целей при имеющемся фактическом состоянии системы физической защиты особо опасного объекта в соответствии с утверждаемой Постановлением Правительства Российской Федерации «Методикой оценки возможного ущерба в случае незаконного вмешательства в деятельность особо опасного объекта»;

❖ обоснование необходимости совершенствования системы физической защиты особо опасного объекта, уточнение алгоритмов её функционирования, проработка требований к составу и характеристикам элементов системы физической защиты.

Этот этап Аудита безопасности завершается подготовкой рекомендаций и мероприятий по достижению требуемого уровня качества, надёжности и эффективности системы физической защиты, усилению охраны и обороны особо опасного объекта и дальнейшему совершенствованию интегрированного комплекса безопасности на основе внедрения перспективных инновационных технологий, соответствующих мировому уровню.

Сертификационные испытания технических средств физической защиты осуществляются на соответствие требованиям по обеспечению безопасности особо опасного объекта в соответствии с программно-методической документацией, отработанной на первом этапе технологии Аудита безопасности и включают:

- ❖ проверку выполнения требований к комплексу физической защиты в части конструкторской, эксплуатационной и программной документации, функционального состава комплекса, оборудования периметров и помещений охраны, устойчивости к внешним воздействиям, степени радиоэлектронной защиты и электромагнитной совместимости, надёжности и безопасности эксплуатации;

- ❖ проверку выполнения требований к системе сетевого компьютерного управления комплекса физической защиты в части функционального состава, обеспечения информационной безопасности, интеграции с другими системами, программного и информационного обеспечения;

- ❖ проверку выполнения требований к системе обнаружения и защиты от проникновения в части структуры, состава, задач и функций, размещения и параметров компонентов системы обнаружения на рубежах охраны, интеграции с другими системами;

- ❖ проверку выполнения требований к системе телевизионного наблюдения в части состава и схемы расположения в целях их оптимизации, основных параметров телевизионных камер на периметрах и в помещениях объекта;

❖ проверку выполнения требований к средствам контроля и управления доступом в части структуры, состава, задач и функций, размещения и параметров компонентов системы доступа, интеграции с другими системами.

Этап сертификационных испытаний завершается выдачей Заключения по результатам испытаний с оценкой качества, надёжности и устойчивости технических средств физической защиты или Сертификата соответствия.

Заключение по результатам Аудита безопасности является завершающим этапом технологии Аудита, как правило, содержит общие сведения об особо опасном объекте и интегрированном комплексе его физической защиты, характер и виды угроз, возможные способы реализации угроз, вероятностные и временные показатели эффективности, оценки качества, надёжности, информационной безопасности, электромагнитной совместимости и устойчивости к внешним воздействиям технических средств системы физической защиты, рекомендации по поддержанию требуемого уровня безопасности особо опасного объекта и пути дальнейшего совершенствования интегрированного комплекса безопасности.

Нормативно-правовое и методическое обеспечение Аудита безопасности

Реализация предложенной технологии Аудита безопасности обуславливает необходимость формирования нормативно-правовой и методической базы для становления и развития системы независимого Аудита безопасности. В качестве первоочередных нормативных актов, на наш взгляд, следовало бы разработать проекты следующих документов:

❖ федерального закона «О становлении и развитии системы независимого Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения»;

❖ изменений и дополнений в федеральные законы «О

противодействию терроризму» (№35-ФЗ, 2006 г.), «Об использовании атомной энергии» (№170-ФЗ, 1995 г.), «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (№68-ФЗ, в редакции 2004 г.), «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (№116-ФЗ, 1997 г.), «О транспортной безопасности» (№16-ФЗ, 2007 г.), «О безопасности гидротехнических сооружений» (№117-ФЗ, 1997 г.), «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (№225-ФЗ, 2010 г.);

❖ постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении стандарта независимого Аудита безопасности», «Об организационной структуре проведения независимого Аудита безопасности особо важных объектов, объектов повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения», «Об утверждении перечня объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, подлежащих обязательному независимому Аудиту безопасности», «Об утверждении Методики оценки эффективности системы физической защиты особо опасного объекта», «Об утверждении Методики оценки возможного ущерба в случае незаконного вмешательства в деятельность особо опасного объекта»;

❖ изменений и дополнений в Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июля 2007 года №456 «Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов».

Проект федерального закона в концептуальном плане будет содержать правовые основы организации и осуществления независимого Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения. В основные статьи Закона следовало бы включить понятийный аппарат; цели и задачи аудита; порядок, периодичность и правила проведения аудита;

та; права, обязанности и ответственность организаций по аудиту и эксплуатирующих объект организаций; правила аттестации и аккредитации организаций на право проведения аудита; страхование ответственности за проведение Аудита безопасности ненадлежащим образом в случае не выявления нарушений требований безопасности, приведших к нанесению ущерба и гибели людей. По ряду из этих статей нами высказаны предложения, которые могут послужить основой для формирования проекта Закона.

Изменения и дополнения в действующие федеральные законы, прежде всего, целесообразно ориентировать на задействование экономических рычагов регулирования проблемы обеспечения безопасности особо опасных объектов. В частности, давно назрела необходимость в создании такой системы обеспечения безопасности, при которой хозяйствующий субъект будет заинтересован в обеспечении безопасности особо опасного объекта, и будет нести ответственность за её соблюдение перед государством и третьими лицами. Важным элементом для эффективной работы этой системы станет подключение механизмов страхования, то есть система создаёт такие условия, при которых независимая оценка состояния безопасности объекта или Аудит безопасности становится ключевым инструментом поддержания высокого качества, надёжности и эффективности системы физической защиты особо опасного объекта. От этого будут зависеть страховые взносы, а в случае вклада хозяйствующим субъектом собственных средств в обеспечение безопасности особо опасного объекта государством может быть предоставлено особое льготное налогообложение и другие важные преференции.

Концепции проектов Постановлений Правительства Российской Федерации также могут использовать изложенные нами соображения. В частности, организационная структура системы независимого Аудита безопасности может предусматривать Управляющую Компанию, имеющую весомый наибольший опыт оснащения объектов особой

важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения системами физической защиты, с возложением на неё следующих задач:

- ❖ формирование перечня критически важных объектов;
- ❖ разработка Плана проведения Аудита безопасности на текущие 5 лет;
- ❖ формирование заявки на финансирование работ по Аудиту безопасности;
- ❖ заключение контрактов на проведение Аудита безопасности;
- ❖ разработка законодательных инициатив в области Аудита безопасности;
- ❖ ежегодный доклад Правительству Российской Федерации о результатах Аудита безопасности.

Роль Управляющей компании можно было бы поручить, например, ФГУП СНПО «ЭЛЕРОН» Росатома, более 50-ти лет успешно работающего на рынке создания и производства высокоэффективных интегрированных комплексов безопасности.

Головной исполнительный орган и исполнительные органы по проведению Аудита безопасности в Федеральных округах и регионах организуют и проводят работы по Аудиту безопасности в соответствии с принятым Стандартом, оформляют Заключение по результатам Аудита и Сертификат соответствия, разрабатывают рекомендации по дооснащению объектов техническими средствами безопасности.

На роль головного исполнительного органа мог бы претендовать научно-производственный Центр «Тест-Антитеррор» (г. Москва), имеющий более, чем 10-летний опыт независимого анализа уязвимости и сертификации систем физической защиты на объектах Минобороны России.

В качестве территориального исполнительного органа, например, в Южном федеральном округе мог бы быть использован Центр комплексной безопасности (г. Ростов-на-Дону), более 15-ти лет занимающийся оснащением сред-

ствами физической защиты особо опасные объекты Росатома, Минобороны и Пограничной службы ФСБ России.

Имеющиеся наработки **по Методике оценки эффективности системы физической защиты**, основанные на построении вероятностных моделей внешних и внутренних угроз, тактики действий сил охраны и обороны, технического состояния системы физической защиты, могут быть также использованы при подготовке соответствующего директивного документа. В качестве критериев эффективности в этой Методике используются дифференциальный или интегральный показатели, которые должны соответствовать установленным нормативными документами требованиям по безопасности особо опасного объекта.

Весьма интересны также научные подходы к оценке эффективности системы физической защиты, основанные на построении модели безопасности объекта с использованием языка, методов функционального анализа и вариационного исчисления, позволяющих рассматривать бесконечные множества, для решения которых применительно к аудируемым объектам используется аналогия между распространением света в неоднородной среде и предлагаемой моделью безопасности.

В последующих главах Монографии на основе проведенных научных проработок будут разработаны концептуальные проекты указанного федерального закона, нормативных документов Правительства, министерств и ведомств, ответственных за безопасность аудируемых объектов, региональных органов власти и органов управления хозяйствующих субъектов, а также основы методического обеспечения для становления и развития системы независимого Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

4.2. Первоочередные меры становления и развития независимого Аудита безопасности в системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Проведенные исследования показывают, что внедрение системы независимого Аудита безопасности наряду с государственным и ведомственным контролем, обеспечивающими, главным образом проверку выполнения требований нормативно-правовых документов, позволит независимыми инструментальными методами получить объективные данные по реальному уровню безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, соответствие его установленным критериям и дать объективные рекомендации соответствующим государственным органам по обеспечению требуемой безопасности этих наиболее критичных для национальной безопасности объектов.

Особенно важно то, что по результатам независимого Аудита безопасности можно достоверно оценить эффективность интегрированных комплексов безопасности, анти-террористическую защищённость, устойчивость и диверсионную уязвимость объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в условиях возможных террористических атак. При этом, инструментальные методики позволяют выявить наиболее уязвимые элементы в комплексах безопасности с учётом специфики каждого объекта и особенностей их географии и выработать предложения по оснащению (дооснащению) интегрированных комплексов безопасности наиболее перспективными техническими средствами защиты, соответствующими мировому уровню.

Актуальность внедрения независимого Аудита безопасности неизмеримо возросла в условиях военных действий на Украине и намерениями так называемого «исламского го-

сударства» в отношении России. Террористические воздействия на объекты особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения могут явиться источником возникновения глобальной или национальной катастроф с массовой гибелью и травматизмом людей, огромными материальными потерями и ощутимым ущербом для окружающей среды и техносферы. К таким объектам относятся, прежде всего, ядерно-опасные объекты, находящиеся в ведении главным образом Росатома и Минобороны России, крупные ГЭС и гидротехнические сооружения, объекты химического, биологического, теплоэнергетического и нефтехимического комплексов, а также социально-значимые объекты с массовым пребыванием людей.

В связи с тем, что принадлежность ядерно-опасных объектов наиболее прозрачна, не размыта по различным ведомствам и частным структурам, а накопленный опыт обеспечения их безопасности достаточно высок, нам представляется целесообразным организовать становление системы независимого Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения **на базе Росатома с участием Минобороны России**. У Росатома действуют наиболее близкие к технологиям независимого Аудита безопасности требования и правила обеспечения безопасности ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов, утверждённые Постановлением Правительства Российской Федерации №456 от 19 июля 2007 года. Более того, в Росатоме более 50-ти лет успешно функционирует федеральный Центр «СНПО «ЭЛЕРОН» – головной в России по созданию и оснащению объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения интегрированными комплексами безопасности. Минобороны России имеет опыт проведения независимых сертификационных испытаний интегрированных комплексов технических средств охраны и оценки эффективности антитеррористической защищённости и устойчивости ядерно-опасных объектов силами

независимого Научно-производственного Центра «ТЕСТ – АНТИТЕРРОР» в соответствии с директивными документами, утверждёнными руководством 12 ГУ МО в феврале 2008 года.

Наибольшая оперативность для становления независимого Аудита информационной безопасности была проявлена в 2007 году Центральным Банком России. Банк не стал создавать для этого федеральное законодательство в связи с тем, что этот процесс, как правило, весьма длительный и не всегда результативный. Поэтому в целях повышения уровня информационной безопасности и снижения рисков банковской системы был разработан и распоряжением Председателя Центробанка России №Р-345 от 28 апреля 2007 года введен в действие **«Стандарт Банка России «Обеспечение информационной безопасности банковской системы Российской Федерации. Аудит информационной безопасности. СТО БР ИББС – 1.1 – 2007»**. Стандартом закрепляются такие основополагающие позиции, как:

- ❖ одним из основных условий реализации целей деятельности банковской системы Российской Федерации является обеспечение необходимого и достаточного уровня их информационной безопасности;

- ❖ основным видом проверки уровня информационной безопасности в организациях банковской системы Российской Федерации является Аудит информационной безопасности;

- ❖ Банк России является сторонником регулярного проведения Аудита информационной безопасности в организациях банковской системы Российской Федерации.

Мировой опыт в области обеспечения информационной безопасности, как зафиксировано в Стандарте, определяет Аудит информационной безопасности как важнейший процесс в непрерывном цикле процессов менеджмента информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации.

В качестве основных целей Аудита информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации Стандарт определяет:

- ❖ повышение доверия к организациям банковской системы Российской Федерации;
- ❖ оценка соответствия информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации критериям Аудита информационной безопасности, установленным согласно требованиям Банка России СТО БР ИББС – 1.0.

Стандарт распространяется на все организации банковской системы Российской Федерации, а также на организации, которые проводят Аудит информационной безопасности, и устанавливает требования к проведению Аудита информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации.

Аудит информационной безопасности в Стандарте определяется как систематический, независимый и документируемый процесс получения свидетельств аудита деятельности организации банковской системы по обеспечению информационной безопасности и установления степени выполнения в организации банковской системы требуемых критериев Аудита информационной безопасности, проводимый внешней по отношению к проверяемой независимой проверяющей организацией.

Содержательная часть Стандарта наряду с терминами и определениями включает следующие наиболее важные статьи:

- ❖ исходную концептуальную схему (парадигму) Аудита информационной безопасности организаций банковской системы в основе которой лежит, с одной стороны, желание доказать достижение организацией высокого уровня информационной безопасности, а с другой стороны – стремление с помощью проведения независимой и компетентной оценки определить истинный уровень информационной

безопасности и степень её соответствия установленным требованиям;

- ❖ основные принципы проведения Аудита информационной безопасности организаций банковской системы, в том числе – независимость, полнота, достоверность, компетентность и этичность;

- ❖ менеджмент Программы Аудита информационной безопасности, нацеленный на деятельность, необходимую для планирования и организации определённого количества Аудитов информационной безопасности, их контроля, анализа и совершенствования, а также обеспечения их ресурсами;

- ❖ комплекс требований к проведению Аудита информационной безопасности, определяющий взаимоотношения аудиторской организации и проверяемой, квалификацию исполнителей, ответственность каждой из этих организаций за качество Аудита, порядок, правила и критерии выполнения каждого этапа Аудита информационной безопасности, методические приёмы анализа и представления результатов Аудита информационной безопасности Заказчику.

Этот подход к становлению Аудита безопасности, реализованный в своё время Банком России, в сложившейся ситуации, когда требуется незамедлительно обеспечить требуемый уровень антитеррористической защищённости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, особенно на Юге России и в Крыму, является наиболее оперативным для реализации в нормативных документах ведомственного характера. В этой связи для внедрения системы независимого Аудита безопасности в практическую деятельность государственных органов исполнительной власти, государственных и коммерческих корпораций и крупных частных компаний, в ведении которых находятся объекты особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, можно было бы предложить до принятия соответ-

ствующего федерального закона следующую Концепцию первоочередных мер.

Прежде всего, следует подготовить представление Росатому и Минобороны России о необходимости становления и развития системы независимого Аудита безопасности ядерно-опасных объектов как ключевого инструмента обеспечения качества, надёжности и эффективности комплексов безопасности этих объектов.

В представлении следует показать актуальность, незамедлительность и оперативность его внедрения с тем, чтобы в сложившейся военно-политической обстановке реально оценить и принять экстренные меры по обеспечению требуемой безопасности этих объектов (перечень прилагается).

Предложить концептуальную схему поэтапного становления и развития системы независимого Аудита безопасности вначале для ядерно-опасных объектов, а в последующем развитие этой системы для всего спектра объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения таких, как крупные ГЭС и водохранилища, биологические, химические и нефтехимические объекты, социально значимые объекты с массовым пребыванием людей.

Изложить позиции по организационной структуре для решения этой задачи, определив в ней СНПО «ЭЛЕРОН» в качестве управляющей компании с возложением на неё функций аккредитации, конкурсного отбора, заключения контрактов, формирования системы подготовки квалифицированных специалистов и подготовки для утверждения перечня аудируемых объектов.

В качестве головного исполнительного органа и территориального исполнительного органа можно было бы рекомендовать НПЦ «ТЕСТ-АНТИТЕРРОР» и Центр комплексной безопасности (г. Ростов-на-Дону), имеющие опыт независимого анализа уязвимости, сертификации и оснащения комплексами безопасности объектов Росатома, Минобороны России и ФСБ России.

Дать поручения СНПО «ЭЛЕРОН» с участием НПЦ «ТЕСТ – АНТИТЕРРОР», ЦКБ и 12 ЦНИИ МО в сжатые сроки разработать проект Стандарта системы независимого Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения и соответствующее методическое обеспечение для его реализации.

Предложить введение в действие этого Стандарта осуществить совместным распоряжением Росатома и Минобороны России.

4.3. Методическое обеспечение Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Анализ изложенных в предыдущих разделах монографии цикла исследований возможных технологий проведения Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения позволяет предложить комплекс методического, программного и информационного обеспечения для решения задач Аудита безопасности, включающий в себя следующие основные компоненты:

- ❖ программно-методическую документацию для обеспечения сертификационных испытаний комплекса безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- ❖ специальное программное обеспечение для компьютерного моделирования комплексов безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения и проведения многовариантных оценок способности имеющихся на объектах сил и средств противостоять незаконному вмешательству;

- ❖ методическое обеспечение информационного обследования объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения для формирова-

ния комплекса исходных данных, используемых при моделировании системы физической защиты объектов, оценки эффективности и реального уровня безопасности, антитеррористической защищённости и устойчивости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- ❖ методическое обеспечение оценки эффективности комплексов безопасности, реального уровня безопасности, антитеррористической защищённости и устойчивости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- ❖ методическое обеспечение оценки последствий (ущерба) в случае незаконного вмешательства в деятельность объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

В нашем исследовании будут рассмотрены основные научные подходы для формирования Методики оценки эффективности и реального уровня безопасности, антитеррористической защищённости и устойчивости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения как одного из наиболее важных этапов технологической цепочки проведения Аудита безопасности.

Основная цель проведения работ по этой Методике состоит в оценке способности комплекса безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения противостоять угрозам и действиям нарушителей. Такая оценка складывается из результатов, полученных при выполнении в соответствии с Методикой следующих этапов работ:

- ❖ контроль выполнения установленных требований к безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- ❖ анализ уязвимости и формирование модели нарушителей объектов;

- ❖ собственно оценка эффективности и реального уровня безопасности, антитеррористической защищённости

и устойчивости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Контроль выполнения требований к безопасности осуществляется в соответствии с действующими нормативно-правовыми документами и, как правило, включает в себя проверку выполнения установленных организационных мероприятий по обеспечению безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения; уровня подготовки органов управления и персонала, задействованного в обеспечении безопасности этих объектов; технического состояния и работоспособности комплекса безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Анализ уязвимости объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения проводится в соответствии с принятыми ведомственными документами с целью выявления критически важных для обеспечения безопасности охраняемых зон, вероятных угроз и действий нарушителей и характера ожидаемых последствий при реализации этих угроз.

К вероятным способам осуществления угроз объектам особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения могут быть отнесены такие, как повреждение жизненно важных для объектов сооружений или оборудования; вмешательство в систему управления, энергоснабжения или технологические процессы; рассеивание радиоактивных, ядовитых, биологически активных веществ или препаратов, в том числе с помощью взрыва; хищение радиоактивных, ядовитых, биологически активных веществ или препаратов с целью их дальнейшего использования для совершения диверсионно-террористических актов; хищение секретной или конфиденциальной информации с целью подготовки диверсионно-террористических актов. Этот перечень воздействий не является исчерпывающим и может быть расширен с учётом специфики и особен-

ностей территориального расположения объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Важным элементом процесса анализа уязвимости является модель нарушителя, представляющая собой совокупность качественных и количественных показателей нарушителя таких, как:

- ❖ типы (категории) нарушителей, которые могут воздействовать на объекты особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;
- ❖ цели, которые могут преследовать нарушители, и мотивация их действий;
- ❖ возможное количество нарушителей;
- ❖ используемые транспортные средства, оснащение, вооружение, инструментарий и оборудование;
- ❖ возможный уровень осведомлённости об объектах особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, их уязвимых местах и комплексе безопасности;
- ❖ уровень технической квалификации и подготовленности нарушителей к совершению противоправных акций;
- ❖ тактика и сценарии возможных действий нарушителей, описывающие последовательность (алгоритм) и способы действий групп и отдельных нарушителей.

Полученные в процессе анализа уязвимости исходные данные по размещению и характеристике критически важных с позиции безопасности охраняемых зон, соответствующие им потенциальные угрозы с учётом принятой модели нарушителя обобщаются и используются в соответствии с Методикой на последующих этапах оценки эффективности.

Оценка эффективности комплекса безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения является завершающим этапом работ по Методике, в результате которых определяются количественные показатели эффективности, реальный уровень безопасности антитеррористической за-

щищённости и устойчивости этих объектов, отражающие вероятность пресечения действий нарушителей силами и средствами охраны, действующими по сигналу тревоги.

Показатели эффективности зависят от возможных угроз, моделей нарушителя, особенностей охраняемых зон и их оснащённости техническими средствами безопасности, тактики действий сил охраны и нарушителей. Исходя из этого, рассмотрим **наиболее общий подход** к оценке эффективности комплекса безопасности, который основывается на событийно-временном анализе развития конфликтной ситуации в системе «охрана – нарушитель» при внешних и внутренних угрозах и базируется на оригинальных методических разработках СНПО «ЭЛЕРОН» и группы компаний «ИСТА». Для решения этой задачи при этом подходе разрабатывается формализованное описание объекта, представляющее собой совокупность графического изображения объекта и таблиц описания элементов комплекса безопасности.

В состав графического изображения объекта входят структура охраняемых зон, размещение технических средств безопасности по рубежам защиты, вероятные каналы проникновения нарушителей к целям совершения несанкционированных действий. Таблицы описания комплекса безопасности включают текстовое описание инженерно-технических средств, установленных на вероятных каналах проникновения нарушителей; описание процедур санкционированного прохода в охраняемые зоны и элементам системы управления доступом, а также временные показатели передвижения сил охраны и нарушителей между охраняемыми зонами и внутри этих зон.

Используя исходные данные, полученные при выполнении предыдущих этапов работ по Методике, модели нарушителей и формализованное описание объекта, показатель эффективности при внешней угрозе можно выразить в виде следующей функции:

$$P_{\text{внеш.ik}} = f(P_{\text{оim}}, P_{\text{пер.ikm}}) \quad (m=1, \dots, M),$$

где M – общее количество рубежей безопасности, которые нужно преодолеть внешнему нарушителю для проникновения к j -ой цели;

$P_{\text{оim}}$ – вероятность обнаружения нарушителя, действующего против j -ой цели на m -ом рубеже безопасности;

$P_{\text{пер.ikm}}$ – вероятность перехвата нарушителя, совершающего несанкционированный акт против j -ой цели, k -ой группой сил реагирования, действующей по сигналам технических средств безопасности, начиная с m -го рубежа.

Значения вероятностей обнаружения принимаются из величин, указанных в технической документации технических средств безопасности, установленных на рубежах безопасности. Если на этапе контроля технического состояния комплекса безопасности установлены отклонения от условий эксплуатации чувствительных элементов технических средств или модель нарушителя предполагает применение им ухищрённой тактики преодоления рубежей безопасности, то вероятности обнаружения следует определять экспертным или экспериментальным путём.

Значения вероятностей перехвата нарушителя определяются с учётом выполнения условия:

$$\Delta T = T_n - T_o > 0,$$

где ΔT – резерв времени сил охраны;

T_o и T_n – времена действий охраны и нарушителя с момента поступления сигнала тревоги.

Для расчёта вероятности перехвата может использоваться следующее выражение:

$$P(\Delta T = T_n - T_o > 0) = F(x),$$

где $F(x)$ – функция распределения стандартной нормальной случайной величины;

x – математическое ожидание приведенного резерва времени сил охраны, определяемое известными выражениями.

Значения времени действий нарушителя и сил охраны складываются из составляющих, относящихся к различным

этапам их действий. В частности, для нарушителя – это время преодоления рубежей безопасности, локальных зон, зданий, помещений и время движения по охраняемым зонам объекта; для сил охраны – это время сборов, движения, осмотра участка периметра.

Показатель эффективности при внутренней угрозе следует оценивать по всем целям нарушителя для различных групп персонала, то есть лиц, имеющих одинаковые полномочия и права доступа в охраняемые зоны с использованием известных выражений теории вероятностей.

В качестве критериев реального состояния безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения могут использоваться следующие показатели:

- ❖ безусловное выполнение требований безопасности, установленных нормативными документами для объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения;

- ❖ готовность органов управления и персонала для выполнения задач обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, подтверждённая результатами объективной проверки установленных организационных мероприятий и уровня подготовки персонала;

- ❖ надёжное и эффективное функционирование комплекса безопасности, включая инженерно-технические средства, подтверждённые объективной проверкой их технического состояния и работоспособности с использованием утверждённых методик и программ испытаний;

- ❖ достаточность компенсационных мероприятий для обеспечения требуемого уровня безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, подтверждённая оценкой эффективности;

- ❖ отсутствие незащищённых охраняемых зон объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельно-

сти и жизнеобеспечения, подтверждённое анализом уязвимости этих объектов и оценкой эффективности.

Работы по Методике при изложенном общем подходе могут проводиться как на основе инженерных расчётов, так и с использованием специализированных компьютерных программ.

Таким образом, оценка эффективности комплекса безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения как сложной организационно-технической системы, в которой функционируют технические средства и противоборствующие силы, проводится с использованием формализованной модели функционирования комплекса безопасности и действий нарушителей, методик подготовки исходных данных, выполнения расчётов, анализа и представления результатов.

В целях более глубокого осмысления научных подходов для оценки эффективности комплексов безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения проведём анализ методической базы, используемой в отечественной и зарубежной практике для обеспечения безопасности этих объектов.

В частности, ведомственную нормативную основу для выполнения оценок эффективности на ядерных объектах представляют Методические рекомендации по оценке эффективности Росатома (М.-2004), дающие общие подходы по методологии и этапам проведения оценки эффективности, Методические указания Ростехнадзора (РД-07-01-2004) и Положение о составе и содержании отчёта по оценке эффективности (РБ-069-2011). На основе этих руководящих документов СНПО «ЭЛЕРОН» разработаны программные комплексы для оценки эффективности – математического моделирования «Вега-2» и имитационно-игрового моделирования «Полигон». Для этих же целей используется имитационный комплекс математических моделей «Фарватер-ИМ», разработанный компанией «Безопасность», отече-

ственные и зарубежные программы моделирования типа «Спрут», «Спрут-ИМ», EASI и ASSESS.

Важное место в методическом обеспечении работ по оценке эффективности занимает Методика МЧС России по оценке систем безопасности и жизнеобеспечения на потенциально опасных объектах, зданиях и сооружениях (М.-2003), разработанная в целях реализации федеральных законов «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (№68-ФЗ от 21 декабря 1994 г.) и «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (№116-ФЗ от 21 июля 1997 г.).

Весьма интересны также научные разработки по оценке эффективности комплекса безопасности, основанные на:

- ❖ построении модели безопасности объекта с использованием языка и методов функционального анализа и вариационного исчисления, позволяющих рассматривать бесконечные множества, для решения которых применительно к аудируемым объектам используется аналогия между распространением света в неоднородной среде и предлагаемой моделью безопасности;

- ❖ информационно-энтропийном методе оценки эффективности интеграции комплексных систем безопасности;

- ❖ использовании технологии математических методов статистических испытаний или метода Монте-Карло;

- ❖ моделировании оптимального по времени перемещения субъектов движения (нарушителей, сил реагирования и потока эвакуируемого персонала) по охраняемому объекту со сложной топологией.

Применение методов геометрической оптики к решению задач оценки эффективности комплекса безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения позволяет уйти от недостатков существующих моделей и методов, использующих язык, способы и понятия теории графов, связанных с конеч-

ностью множества, на котором строится модель объекта и определяются показатели эффективности.

Исследованиями В.В. Башурова (издание «Вычислительные технологии», том 11, №4, 2006) показано, что использование языка и методов функционального анализа и вариационного исчисления даёт возможность рассматривать бесконечные множества для построения модели охраняемого объекта и нарушителя, а для решения экстремальной задачи применить «оптические» принципы Ферма и Гюйгенса.

Информационно-энтропийный метод оценки эффективности комплексных систем безопасности обычно используется при достаточно высоких уровнях их интеграции (более 3-х подсистем), когда порог энтропии, рассчитываемый по К.Шеннону и характеризующий эффективность функционирования интегрированного комплекса безопасности, значительно превышен.

В исследованиях Н.Г. Топольского и С.Ю. Бутузова (издание Академии ГПС МЧС России, 2001) предложено показатели информационной энтропии комплекса безопасности определять с помощью свёртки функций, характеризующих информационную составляющую каждой отдельной подсистемы, с использованием преобразования Лапласа.

Необходимость математически точного определения эффективности интегрированных комплексов и уровня безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения обуславливается также и требованиями Постановления Правительства Российской Федерации №458 от 5 мая 2012 года, установившими величину вероятности обнаружения несанкционированного проникновения в границы объекта периметральными средствами охраны значением не менее 0,95. Для таких оценок, как показано исследованиями А.С. Мосолова (журнал «Системы безопасности» №1, 2014 г.), наиболее предпочтителен метод Монте-Карло, основывающийся на воспроизведении большого числа реализаций случайного процесса, то есть речь идёт о математическом моделировании тех случайных

процессов и преобразований с ними, которые имеют место в реальной системе.

В исследованиях А.В. Леуса (МФТИ, 2012 г.) разработана топологическая формализованная математическая модель комплекса безопасности крупных объектов со сложной топологией, позволяющая оценить интегральные показатели эффективности для множества объектов защиты или распределённого объекта защиты. При этом, предложены с использованием методов динамического программирования адаптированный к комплексам безопасности пакет алгоритмов моделирования развития событий на охраняемых объектах, оценки обнаружительной способности технических средств безопасности, поиска оптимального маршрута движения нарушителя и сил реагирования, зоны низкой вероятности обнаружения нарушителя и управления потоками людей при эвакуации персонала в чрезвычайных ситуациях.

Экспресс-оценкам эффективности комплексов безопасности без применения специального математического аппарата посвящены разработки, выполненные Н.В. Петровым (журнал «Защита информации» №№1, 4, 2006 г.). Разработанная методика максимально учитывает все возможные факторы, влияющие на обнаружение, принятие решений и реагирование комплекса безопасности на атаку группы нарушителей.

Таким образом, из проведенного анализа методической базы оценки эффективности безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения следует, что интегрированная система безопасности представляет собой сбалансированную совокупность элементов обнаружения нарушителя, задержки продвижения нарушителя по пути следования, а также элементов реагирования сил охраны на действия нарушителя. Эти элементы являются целевыми функциями комплекса безопасности и каждая из них характеризуется рядом показателей, приведенных в таблице, оценив которые тем или

иным способом, можно сделать суждение об эффективности интегрированного комплекса безопасности в целом.

Таблица

Целевые функции интегрированных систем безопасности и критерии их оценки

Целевые функции ИСБ	Обнаружение	Задержка	Реагирование
Критерии оценки	Вероятность обнаружения датчиком обнаружения	Время преодоления физических барьеров	Время оценки ситуации оператором пульта охраны
	Наработка на ложное срабатывание датчика	Способы преодоления физических барьеров	Время сбора сил охраны
	Вероятность отказа датчика	Набор инструментов, необходимых для преодоления	Время развёртывания сил охраны
	Время передачи информации на пульт охраны	Эффективность действий сил ответного реагирования	

Анализ методической базы, используемой при оценке эффективности безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, показывает, что в её основе лежат такие научные подходы, как детерминистский подход, методы многокри-

териальной оптимизации, логико-вероятностное моделирование и имитационное моделирование.

В частности, детерминистский подход, как следует из проведенного анализа, связан с заданием и последующей проверкой требований, содержащихся в НТД, ТЗ на проектирование, в рабочем проекте комплекса безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения. Такой подход реализуется, например, в руководящих документах МВД России РД 78.36.003-2002 «Инженерно-техническая укрепленность. Технические средства охраны. Требования и нормы проектирования по защите объектов от преступных посягательств»; РД 78.36.006-2005 «Рекомендации по выбору и применению технических средств охранно-пожарной сигнализации и средств инженерно-технической укрепленности для оборудования объектов».

Методы многокритериальной оптимизации основаны на агрегировании информации о частных показателях эффективности. Среди них выделяют методы лексикографического упорядочивания, итерационные методы предпочтительного выбора, аксиоматический подход с использованием теории полезности и другие методы.

Логико-вероятностные методы позволяют получить количественную оценку риска как меры опасности. Они давно применяются в отечественной практике для анализа надежности и безопасности. В основе лежат два понятия: степень риска и уровень защищенности. Степень риска – вероятность невыполнения интегрированной системой безопасности своей целевой функции. Обратная величина характеризует уровень защищенности.

Имитационное моделирование основывается на вероятностном подходе к оценке эффективности и базируется на предположениях о случайности и независимости временных параметров в системе «охрана-нарушитель». Эффективность здесь понимается как вероятность пресечения несанкционированных действий нарушителя, включая ве-

роятность обнаружения нарушителя и вероятность нейтрализации нарушителя. Имитационное моделирование позволяет организовать вычислительный эксперимент, основанный на том известном факте, что при увеличении числа испытаний относительная частота появления случайного события в серии испытаний стремится к его вероятности в единичном испытании. С помощью генератора случайных чисел получают выборки случайных величин, распределенных по известному закону с известными математическим ожиданием и дисперсией.

Каждый из приведенных методов имеют свои достоинства и недостатки. Например, детерминистский подход даёт возможность проектировщику иметь четкие и ясные критерии того, как оборудовать объект техническими средствами безопасности. Основной недостаток состоит в том, как получить интегральный показатель эффективности. Для этого используют «линейную свертку», если частные показатели однотипны и имеют одинаковую «физическую природу». В других случаях такой интегральный показатель не имеет физического смысла.

Достоинством имитационного моделирования является физически обоснованный критерий эффективности (вероятность). Недостаток – трудность его интерпретации и нормирования. В результате использования логико-вероятностных методов для оценки эффективности тоже получается число, но смысл здесь не в цифре, а в том, что логико-вероятностное моделирование позволяет построить модель безопасного функционирования интегрированного комплекса безопасности, определить «уязвимые места» системы и оценить «вклад» каждого из них, ранжируя их по степени опасности. В качестве недостатков здесь можно отметить трудоемкость логических преобразований при анализе сложных сценариев (переход от функции опасного состояния к вероятностной функции), а также разнородность исходных данных (объективных, которые можно достоверно оценить, и субъективных, отражающих «ожидания угрозы»).

В числе других методов можно отметить методологию событийно-временного анализа, разработанную специалистами группы компаний «ИСТА», методику оценки эффективности охранной безопасности Г.Е. Шепитько, основанную на статистике угроз; критерий экономии от ущерба Э.И. Абалмазова.

Суть всех этих научных подходов состоит в том, чтобы варьируя элементами обнаружения, задержки и реагирования и просчитывая каждый раз эффективность, можно добиться оптимального уровня безопасности интегрированного комплекса безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения.

Такие методы позволяют на научной основе реализовать основные принципы построения эффективного комплекса безопасности, обеспечивающего оптимальные показатели по максимальной задержке до обнаружения, своевременному пресечению, эшелонированной и сбалансированной защите.

4.4. Нормативно-правовое обеспечение Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Становление и развитие системы независимого Аудита безопасности в значительной мере определяется наличием эффективной нормативно-правовой базы на федеральном, отраслевом и региональном уровнях. В целях выработки подходов к формированию такой базы проведём анализ уже действующих нормативных документов, правил и порядка проведения Аудита в области:

- ❖ пожарной безопасности;
- ❖ экологического аудита;
- ❖ энергоаудита;
- ❖ информационной безопасности.

Аудит пожарной безопасности предусмотрен статьей 144 федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (ФЗ №123 от 22 июля 2008 г.). Правила оценки соответствия объектов защиты установленным требованиям пожарной безопасности путём независимой оценки пожарного риска утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2009 г. №304 (в ред. от 2 октября 2009 г. №777).

Из этих нормативных документов следует, что независимая оценка пожарного риска или аудит пожарной безопасности проводится на регулярной основе не менее, чем один раз в три года на основании договора между собственником или иным владельцем объекта и экспертной организацией, аккредитованной МЧС России для осуществления деятельности по оценке пожарного риска. Независимость экспертной организации в приведенных документах определяется двумя условиями:

- ❖ если она не выполняла на проверяемом объекте работы по обеспечению пожарной безопасности;

- ❖ если этот объект не принадлежит этой организации на правах собственности или других законных основаниях.

Аудит пожарной безопасности в соответствии с указанным ранее постановлением Правительства включает такие работы, как анализ характеризующих пожарную опасность документов; обследование объекта для получения объективной информации о состоянии пожарной безопасности; проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз и расчётов по оценке пожарного риска; подготовка Заключения о соответствии объекта требованиям пожарной безопасности и разработка мер по обеспечению выполнения этих требований.

Расчётные показатели пожарного риска определяются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. №272 «О порядке проведения расчётов по оценке пожарного риска» и приказом МЧС России от 30 июня 2009 г. №382 (с изменениями и допол-

нениями от 12 декабря 2011 г. №749) «Об утверждении Методики определения расчётных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности».

Методика устанавливает, что расчёты по оценке пожарного риска проводятся путём сопоставления расчётных величин пожарного риска с нормативным значением, установленным федеральным законом «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (№124-ФЗ от 22 июня 2008 г.). При этом, осуществляется анализ пожарной опасности, определение частоты реализации пожароопасных ситуаций, построение полей опасных факторов для различных сценариев, оценка последствий воздействия пожароопасных факторов, оценка эффективности систем обеспечения пожарной безопасности.

Из проведенного анализа следует, что система аудита пожарной безопасности имеет развитую нормативно-правовую и методическую базу, эффективно регулируется со стороны МЧС России.

Экологический аудит, его отдельные элементы и некоторые механизмы применения в современном экологическом законодательстве обозначены в федеральных законах «Об охране окружающей среды» (ФЗ №7 от 10 января 2002 г.) и «Об охране атмосферного воздуха» (ФЗ №96 от 4 мая 1999 г.).

В области экологического аудита достаточно эффективно работает некоммерческое партнёрство «Национальная экологическая аудиторская Палата». В период с 2008 года Минприроды России были подготовлены и внесены различные варианты проектов федерального закона «Об экологическом аудите, об экологической аудиторской деятельности», но бюрократические процедуры рассмотрения затягивались, а природоохранные ведомства непрерывно реформировались. Однако, резкое ухудшение экологической обстановки не только в России, но и в мире, что было признано на мировом форуме в Бразилии «РИО – 20 (июнь 2012

г.), заставляет вернуться к механизмам экоаудита. На этом форуме было засвидетельствовано, что Общество вступило в противоречие с Природой, нарушился баланс «экология-экономика-общество» и для решения задач экологической модернизации и восстановления качества среды обитания крайне необходим институт экологического аудита.

Такой институт, эффективно работающий за рубежом, в том числе на Украине, в Беларуси и Казахстане, позволяет делать независимую оценку экологической составляющей любой хозяйственной деятельности, например, оценку прошлого экологического ущерба или экологических рисков. Он стимулирует предприятия применять управленческие и технические решения, предотвращающие развитие негативных экологических процессов, выстраивать эффективную экологическую политику.

Внесённый Минприроды России в марте 2014 года новый вариант законопроекта «Об экологическом аудите, об экологической аудиторской деятельности» предусматривает правовое регулирование отношений в области экологической аудиторской деятельности, определяет случаи обязательного экологического аудита, устанавливает порядок проведения экологического аудита, права и обязанности экологических аудиторских организаций и аудируемых лиц, стандарты (правила) экологической аудиторской деятельности, принципы и порядок аттестации экологов-аудиторов.

Таким образом, в проведенном анализе показано, что экологический аудит очень тесно взаимосвязан с состоянием Природы и необходимость принятия обсуждаемого в Обществе законодательного акта об экологическом аудите крайне актуальна.

Энергоаудит или энергетическое обследование предполагает оценку всех аспектов деятельности объекта, которые связаны с затратами на потребление топливно-энергетических ресурсов. Элементы энергоаудита достаточно эффективно использовались ещё в СССР. Но только в 1995

году энергосбережение было закреплено как основа Энергетической Стратегии и Энергетической политики России на длительную перспективу, а в 2009 году был принят федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ФЗ №261 от 23 ноября 2009 г.). Этот закон направлен главным образом на существенное снижение и контроль за использованием топливно-энергетических ресурсов (ТЭР), для реализации этого контроля введен ЭНЕРГОАУДИТ.

Целевой задачей энергоаудита, как следует из анализа требований федерального закона, является предоставление Заказчику объективной информации о текущем состоянии энергетического комплекса объекта, раскрытие потенциала возможной экономии ТЭР и разработка мероприятий посредством внедрения которых возникнет экономия ТЭР. Таким образом, энергоаудит позволяет выявить возможности экономии ТЭР и как следствие экономии финансовых затрат за счёт снижения потребления энергоресурсов без ущерба для производства.

Федеральным законом также утверждены особо важные объекты, подлежащие обязательному энергоаудиту, включающие:

- ❖ органы государственной власти, органы местного самоуправления;
- ❖ организации с участием государства или муниципального образования;
- ❖ организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности;
- ❖ организации, осуществляющие добычу, производство, переработку или транспортировку воды, газа, энергии, нефти, угля, нефтепродуктов;
- ❖ организации, совокупные затраты которых на потребление энергии превышают десять миллионов рублей в год;
- ❖ организации, финансируемые за счёт средств феде-

рального бюджета, субъектов Российской Федерации или местных бюджетов.

В соответствии с законом в зависимости от задач решаемых в процессе проведения энергоаудита рассматриваются такие этапы его выполнения, как экспресс-аудит, инструментальное обследование и комплексный энерготехнологический аудит.

Из проведенного анализа следует, что Энергоаудит получает в России серьёзное развитие и толчком этому послужило включение в государственную энергетическую политику обеспечение энергосбережения и энергоэффективности. Особенность законодательного акта в этой области состоит в том, что обязательный энергоаудит введен законодательно для утверждённого этим законом перечня особо энергетически важных объектов. Очень важно также и то, что этим законом предписан перечень объектов, подлежащих добровольному энергоаудиту.

Аудит информационной безопасности основывается на таких базовых нормативных актах, как Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации №ПР-1895 от 9 сентября 2000 г.), федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ФЗ №149 от 27 июля 2006 г.) и комплекс нормативно-правовых документов отраслевых ведомств, отечественных и зарубежных программных продуктов и стандартов.

Основными целями аудита информационной безопасности, как следует из анализа приведенных документов, являются:

- ❖ анализ рисков, связанных с возможностью осуществления угроз информационной безопасности;
- ❖ оценка текущего уровня информационной безопасности объекта;
- ❖ оценка соответствия информационной безопасности действующим стандартам в этой области;

- ❖ локализация узких мест в системе информационной безопасности объекта;

- ❖ выработка рекомендаций по внедрению новых и повышению эффективности существующих механизмов обеспечения информационной безопасности.

Этапность работ по проведению аудита информационной безопасности определяется выбранными подходами к его проведению, которые базируются или на анализе рисков, или на использовании стандартов информационной безопасности, или на комбинации этих двух методов.

Анализ рисков, как правило, включает в себя обследование информационной безопасности объекта с целью определения какие ресурсы и от каких угроз следует защищать, выявления набора адекватных контрмер для защиты информационных ресурсов. Стандарты информационной безопасности представляют собой базовый набор требований к безопасности информационных систем, сформированный в результате обобщения мировой практики.

Наиболее распространёнными методами анализа и управления рисками являются такие методы, как метод GRAMM, разработанный Службой Безопасности Великобритании и используемый в качестве государственного стандарта; программное обеспечение американской компании Risk Watch и система программных продуктов COBRA.

Наиболее значимыми и перспективными стандартами информационной безопасности при проведении аудита, с нашей точки зрения, являются международные стандарты ISO17799 и ISO15408, немецкий стандарт «BSI\IT Baseline Protection Manual», представляющий собой уникальную базу по угрозам информационной безопасности и адекватным мерам противодействия этим угрозам.

Примером ведомственного подхода к проведению аудита информационной безопасности является Стандарт Банка России «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации. Аудит информационной безопасности. СТО БР ИББС-1.1-2007», ут-

верждённый распоряжением ЦБ России от 28 апреля 2007 г. №Р-345). В этом документе аудит информационной безопасности определён как важнейший процесс в непрерывном цикле процессов менеджмента информационной безопасности банковской системы страны. Основными принципами проведения аудита информационной безопасности определены:

- ❖ независимость как основа беспристрастности и объективности аудита;
- ❖ полнота аудита, определяемая достаточностью представленных материалов, документов и уровнем их соответствия поставленным задачам аудита;
- ❖ оценка на основе свидетельств аудита информационной безопасности как единственный способ обеспечения доверия к Заклучению по результатам аудита;
- ❖ достоверность свидетельств аудита достигается, если приводимые сотрудниками или руководством факты подтверждаются при наблюдении за функционированием проверяемых процедур или процессов;
- ❖ компетентность аудита определяется профессиональным уровнем тех, кто его проводит и этичности их поведения;
- ❖ этичность поведения подразумевает ответственность, неподкупность, умение хранить тайну, беспристрастность.

Таким образом, аудит информационной безопасности вполне установившийся в мировой практике процесс, оснащённый нормативно-правовой базой и достаточно эффективными программными и методическими средствами.

Из проведенного анализа вытекает, что Аудит в отраслях деятельности наряду с общесистемными подходами федерального закона «Об аудиторской деятельности», как правило основывается на общем законодательном акте данной области деятельности, нормативных документах федерального уровня, ведомственных актах, устанавливающих правила, порядок и методики Аудита. В нашем случае Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опас-

ности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения предлагаем определяющие наработки по этим базовым нормативно-правовым документам.

Проект федерального закона «О становлении и развитии системы независимого Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения», на наш взгляд, должен включать ряд принципиально важных статей, определяющих правовые основы организации, осуществления и развития системы независимого Аудита безопасности. В дальнейшем изложим наши соображения по базовым положениям и нормам этих основополагающих статей законопроекта.

В целях реализации требований законопроекта в специальной статье закрепляются такие основные понятия и определения, как:

❖ **система независимого Аудита безопасности** объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения, представляющая собой комплекс организационных и технических мер, определённых и реализованных нормативными документами и предназначенных для обеспечения требуемого уровня безопасности этих объектов в условиях террористических угроз и несанкционированных, неправомерных действий физических лиц (нарушителей);

❖ **Аудит безопасности** объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения – систематический, независимый системный процесс получения и объективной оценки данных о текущем состоянии безопасности этих объектов, действиях и событиях, происходящих на объектах, устанавливающий уровень их соответствия установленным критериям безопасности и представляющий результаты заинтересованным органам;

❖ **стандарт Аудита безопасности** объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения – нормативно-технический документ, устанавливающий комплекс требований и правил к объектам особой важности, повышенной опасности, жизнедеятель-

ности и жизнеобеспечения, квалификации исполнителей, организации и проведения Аудита, методическим приёмам анализа и представления аудиторского Заключения;

❖ **уровень безопасности** объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения – комплекс инженерно-технических, правовых и иных мер, направленных на предупреждение несанкционированного проникновения на охраняемый рубеж защиты этих объектов, а также посягательство на несанкционированное проникновение в техническую или компьютерную программу и базы данных, обеспечивающих нормальное функционирование объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, их охрану, оборону и защиту.

Статья цели и задачи Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в качестве приоритетной цели устанавливает достижение требуемого уровня безопасности этих объектов в условиях террористических угроз и несанкционированных, неправомерных действий физических лиц (нарушителей). К основным задачам Аудита безопасности в этой статье законопроекта следует отнести:

- ❖ формирование модели внешних и внутренних угроз;
- ❖ выявление вероятных способов осуществления угроз с учётом особенностей объектов (географии, наличия очагов напряжённости, степени возможного ущерба);
- ❖ оценка эффективности антитеррористической защищённости и устойчивости объектов с учётом имеющихся технических средств защиты, сил охраны и коммуникационных средств;
- ❖ проведение сертификационных испытаний технических средств охраны и подготовка по их результатам Заключения;
- ❖ обоснование рекомендаций по обеспечению требуемого уровня безопасности с оптимизацией необходимых затрат.

В специальной статье законопроекта следует определить элементы независимости Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, включающие:

- ❖ отсутствие учредителей этих объектов в организации, проводящей Аудит безопасности;

- ❖ отсутствие родственных отношений у лиц, проводящих Аудит безопасности, с должностными лицами, несущими ответственность за безопасность объектов;

- ❖ организация, проводящая Аудит безопасности, не менее 3-х лет не должна выполнять работы по обеспечению безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статья порядок, периодичность и правила проведения Аудита безопасности охватывает такие положения, как:

- ❖ обязательность проведения Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения с периодичностью не менее один раз в три года, а также в случае изменения угроз, выявления новых уязвимых мест в системе безопасности этих объектов, значительных изменений условий эксплуатации, технологических процессов основной деятельности и состояния оборудования, реконструкции объектов и модернизации их систем безопасности;

- ❖ перечень объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, подлежащих обязательному Аудиту безопасности за счёт средств федерального бюджета, ежегодно утверждается Постановлением Правительства Российской Федерации;

- ❖ правила (стандарты) проведения Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения подразделяются на федеральные, утверждаемые Правительством Российской Федерации, и отраслевые, утверждаемые руководством Министерств и ведомств, в ведении которых находятся объекты особой важности, по-

вышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Статьи законопроекта, устанавливающие права и обязанности организаций по Аудиту безопасности, правила их аттестации и аккредитации не представляют особой новизны и могут в большей степени опираться на аналогичные статьи действующих федеральных законов в области аудиторской деятельности.

Организационная структура системы независимого Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в составе федерального уполномоченного органа государственного регулирования Аудита безопасности, Управляющей компании, головного исполнительного органа и территориальных исполнительных органов утверждается Постановлением Правительства Российской Федерации. Более развёрнутое изложение этой структуры приведено в предыдущих разделах монографии.

В статье уполномоченный федеральный орган государственного регулирования Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения (ближе всего к решению этих задач находится Росатом) устанавливаются такие его основные функции в области Аудита безопасности, как:

- ❖ издание в пределах своих компетенции нормативно-правовых актов, регулирующих порядок проведения Аудита безопасности;
- ❖ организация разработки и представление Правительству Российской Федерации федеральных правил проведения Аудита безопасности;
- ❖ организация в установленном законодательством Российской Федерации порядке системы аттестации, обучения и повышения квалификации специалистов в области Аудита безопасности;
- ❖ контроль за соблюдением федеральных правил Аудита безопасности;

❖ ведение государственного реестра организаций, допущенных к проведению Аудита безопасности.

Особая роль в законопроекте отводится статье страхование ответственности за проведение Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения ненадлежащим образом и выявления случаев недостоверной оценки уровня безопасности этих объектов, приведших к нанесению ущерба и гибели людей.

Следует отметить, что проведенные исследования и имеющиеся наработки позволяют сформировать практически в полном объеме нормативно-правовую базу для становления и развития системы независимого Аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

4.5. Система национальных стандартов в области обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения

Известно, что аварии и катастрофы на критических для национальной безопасности объектах, таких, как АЭС, предприятия нефтепереработки и нефтехимии, газопереработки, гидросооружения, аварии крупномасштабных, социальных и производственных объектов повышенного уровня ответственности сопряжены с колоссальными стратегическими рисками обществу, окружающей природной среде и инженерным инфраструктурам жизнеобеспечения, а также во многих случаях связаны с большими человеческими жертвами.

Особую озабоченность вызывают вследствие пренебрежения безопасностью жизни людей вопиющие случаи террористических актов на железнодорожных и автомобильных вокзалах, станциях метрополитена и аэропортах, в концертных залах и торговых центрах и других объектах

жизнедеятельности человека. Не меньшую угрозу жизнедеятельности человека представляют действия «киберхакеров», приводящие к катастрофическим последствиям для функционирования критических систем жизнедеятельности человека.

В этой связи совершенно необходимым представляется разработка и применение системы национальных регламентов и стандартов для обеспечения безопасной жизнедеятельности человека, предотвращения, своевременного выявления и адекватного реагирования на аварийные ситуации, а также минимизация их последствий.

В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ «О техническом регулировании» национальную систему стандартизации образуют участники работ по стандартизации, а также национальные стандарты, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, правила их разработки и применения, правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации, своды правил.

Успешное решение проблем нормативно-правового обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и объектов жизнедеятельности человека во многом зависит от координации на всех уровнях законодательной власти. Результаты научных проработок показывают, что в настоящее время существует ряд противоречий в области обеспечения безопасности этих критически важных для национальной безопасности объектов жизнедеятельности человека:

- ❖ безопасность этих объектов реализуется в большинстве случаев на ведомственном, региональном или муниципальном уровнях, а ответственность (международная, экономическая, социально-политическая) за возможные последствия аварий, катастроф или терактов перекладывается в основном на федеральный уровень;

- ❖ существующая практика обеспечения безопасности таких объектов жизнедеятельности человека из-за низкой

ответственности за сохранение жизни людей и остаточного принципа финансирования опирается зачастую на организационные меры в ущерб конструктивно-техническим;

❖ отсутствие единой научно-технической политики по обеспечению безопасности объектов жизнедеятельности человека, добровольность сертификации и стандартизации делают гарантии безопасности для человека перед государством со стороны заказчика объектов жизнеобеспечения весьма неопределёнными, особенно при полном отсутствии страховых гарантий;

❖ отсутствие специализированных федеральных программ, предусматривающих целевое финансирование научно-исследовательского, научно-технического и конструкторского секторов, и способствующие развитию в России технологий мирового уровня для обеспечения безопасности объектов жизнедеятельности человека;

❖ отсутствие экспертного (профессионального и независимого от заказчика) контроля качества проводимых различными ведомствами и частными компаниями НИР и НИ-ОКР в области обеспечения безопасности объектов жизнедеятельности человека, в результате чего качество проводимых работ в рамках целевых и прочих программ научным сообществом не контролируется, а определяется сроками освоения заранее заложенных денежных средств;

❖ чрезвычайно слабо развиты механизмы трансфера технологий и коммерциализации инновационных разработок в области обеспечения безопасности объектов жизнедеятельности человека, что не позволяет эффективно внедрять результаты научной деятельности в производство.

Важную роль в разрешении этих противоречий может сыграть формирование и проведение в России единой технической политики в области стандартизации, унификации, сертификации и метрологии применительно к обеспечению безопасности объектов жизнедеятельности человека на базе вновь создаваемого **Технического Комитета по стандартизации в структуре Росстандарта.**

Для реализации этой цели Технический Комитет должен осуществлять решение следующих задач:

- ❖ участвует в разработке программ и планов проведения работ по созданию нормативных документов;

- ❖ участвует в разработке, рассмотрении, согласовании и подготовке к утверждению проектов государственных стандартов и других государственных нормативных документов (их пересмотре, подготовке изменений, подготовке предложений по их отмене);

- ❖ участвует в разработке, экспертизе, рассмотрении, согласовании и утверждении национальных, отраслевых, межгосударственных и международных стандартов и других нормативных документов (положений, регламентов, руководств и др.), их пересмотре, подготовке изменений, подготовке предложений по их отмене;

- ❖ участвует в проведении работ по гармонизации стандартов и других нормативных документов со стандартами других стран, профессиональных, региональных и международных организаций по стандартизации;

- ❖ сотрудничает с предприятиями и организациями – пользователями стандартов, в том числе с общественными организациями, испытательными, сертификационными центрами и другими заинтересованными организациями;

- ❖ сотрудничает с техническими комитетами по стандартизации в смежных областях деятельности, в том числе с российскими ТК и ТК, расположенными на территории других государств, обеспечивая при этом принципы комплексной международной стандартизации;

- ❖ участвует в оказании научно-методической помощи предприятиям, организациям, внедряющим разработанные по тематике ТК стандарты и другие нормативные документы, в осуществлении анализа внедрения и эффективности применения этих документов;

- ❖ участвует в работе технических комитетов международных (региональных) организаций по стандартизации, способствует принятию национальных стандартов в каче-

стве международных (региональных) стандартов, а также в создании новых технических комитетов (подкомитетов) международных (региональных) организаций по стандартизации и ведении их секретариатов;

- ❖ участвует в разработке международных (региональных) стандартов, участвует в их обсуждении и подготовке позиции Российской Федерации для голосования по проектам данных стандартов;

- ❖ участвует в подготовке к заседаниям технических органов международных (региональных) организаций по стандартизации и в организации проведения таких заседаний в России.

Деятельность Технического Комитета должна быть направлена на повышение эффективности работ по национальной и межгосударственной стандартизации в области обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в рамках **специальной инжиниринговой Программы** по разработке стандартов, нормативов и правил обеспечения антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности критически важных для национальной безопасности России и жизнедеятельности человека.

В Программе должен быть предусмотрен комплексный анализ действующей в России нормативно-правой базы стандартизации (документов госрегулирования, отраслевых, национальных и международных стандартов) в области обеспечения безопасности объектов жизнедеятельности человека и разработка первоочередных российских стандартов федерального уровня для обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения в таких сферах деятельности человека, как:

- ❖ безопасность ядерно-, радиационно- и биологически опасных объектов;

- ❖ безопасность объектов топливо-энергетического комплекса;

- ❖ безопасность объектов транспортного комплекса;
- ❖ безопасность гидротехнических сооружений;
- ❖ безопасность объектов ЖКХ в городах и муниципальных образованиях, медицинских учреждений и предприятий медицинской промышленности, образовательных учреждений;
- ❖ безопасность концертных залов, театров и телестудий, спортивных комплексов, стадионов и учреждений физической культуры;
- ❖ безопасность средств общественного транспорта и дорожного движения;
- ❖ торговых и культурно-развлекательных центров, территорий большого скопления людей;
- ❖ безопасность критической техносферы, автоматизированных систем управления критическими системами;
- ❖ безопасность программного обеспечения компьютерных систем;
- ❖ кибербезопасность;
- ❖ Аудит безопасности;
- ❖ безопасность системы сертификации компьютерных систем;
- ❖ электромагнитная совместимость при обеспечении безопасности работы приборов, компьютерных систем и оборудования.

Разработанные в рамках предлагаемой инжиниринговой Программы национальные стандарты в области обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения позволят минимизировать риски проникновения террористических групп на эти критически важные для национальной безопасности России объекты и предотвратить источники техногенных катастроф, угрожающих жизни людей и нанесению значительного ущерба национальному достоянию страны и хозяйствующим субъектам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в монографии анализ проблем антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения подтвердил необходимость выработки единой государственной политики в области непосредственной борьбы с терроризмом, обеспечивающей единство стратегии и действий всех ветвей власти, вовлечение в эту борьбу всего потенциала гражданского общества, создание законодательных основ, правовых механизмов и норм практического становления системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, реализацию единых требований по обеспечению антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности этих объектов на всей территории Российской Федерации.

В монографии показано, что для реализации государственной политики и создание системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения необходимо создание в структуре Правительства Российской Федерации **специального органа**, координирующего деятельность федеральных органов исполнительной власти и субъектов хозяйственной деятельности, ответственных за обеспечение антитеррористической защищённости и противодиверсионной безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, и осуществляющего разработку скоординированных программ оснащения комплексами безопасности стратегически важных производств и объектов, консолидацию финансовых средств, включая средства международной помощи,

организацию проведения независимого аудита безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения, категорирования и паспортизации этих объектов, а также сертификации систем, комплексов и средств физической защиты.

Для реализации скоординированных федеральных, региональных и отраслевых программ обеспечения антитеррористической устойчивости стратегически важных объектов и производств в монографии предлагается создание **государственной корпорации «Росбезопасность»** с возложением на неё также задач организации категорирования этих объектов, формирования типовых паспортов каждой категории объектов, сертификации средств и комплексов безопасности, научно-технического и нормативно-методического обеспечения комплексной безопасности стратегически важных объектов и производств с учётом разнообразия форм собственности, финансирования и страхования таких объектов.

Как показывает приведенный в монографии опыт исследований медико-психологических последствий терроризма в Академии изучения проблем национальной безопасности на базе научных учреждений её Северо-Кавказского отделения, следовало бы также принять **комплексную программу профилактики, предупреждения, пресечения и ликвидации** последствий (реабилитации от) террористических актов, адекватно обеспеченную финансовыми и материально-техническими ресурсами и привлекающую к её выполнению государственные и коммерческие научно-практические и образовательные организации.

На основе приведенных в монографии проработок и аналитических исследований удалось сформировать концептуальные положения Федерального закона **«О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения»**. Этот законопроект должен стать базовым в области безопасности стратегически важных объ-

ектов и производств. Особенности и специфика обеспечения безопасности отдельных стратегически важных производств и объектов могут быть учтены пакетом специальных законопроектов. При разработке положений законопроекта использован опыт Минобороны России и Росатома по обеспечению антитеррористической защищенности ядерно-опасных объектов, а также учтены положения действующего антитеррористического законодательства.

В монографии показано, что ключевым инструментом обеспечения качества, надёжности и эффективности системы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения является **независимый Аудит безопасности** как важнейший фактор достижения требуемого уровня безопасности стратегически важных для национальной безопасности России объектов в условиях всё возрастающих террористических угроз. Разработанные в монографии первоочередные меры и механизмы по становлению и развитию системы независимого Аудита безопасности позволяют обеспечить его внедрение в практику уже в кратчайшие сроки.

Реализация приведенных в монографии мероприятий законодательного и организационного плана позволит создать в России систему эффективного противодействия терроризму и антитеррористической защищенности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Авторы монографии считают, что только на такой фундаментальной базе может быть реализовано предложение Президента Российской Федерации В.В.Путина, заявленное на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2015 года, о создании широкой международной коалиции для борьбы с терроризмом под эгидой ООН.

Приложение

Памятка о терактах в России

(<http://worldcrisis.ru/crisis/2286298?COMEFROM=SUBSCR>)

- 1993 г: Гудермес, Москва, Дагестан – 14 погибших, 18 раненых;
- 1994 г: Дагестан, Читинская область, Москва – 10 погибших, 67 раненых;
- 1995 г: Будённовск, Кизляр – 207 погибших, 455 раненых;
- 1996 г: Москва (4), Каспийск, С.-Петербург – 74 погибших (21 ребёнок), 80 раненых;
- 1997 г: Армавир, Пятигорск, Хасавюрт, Москва, С.-Петербург, Махачкала, Буйнакск – 22 погибших, 57 раненых;
- 1998 г: Ростов, Махачкала – 19 погибших, 92 раненых;
- 1999 г: Владикавказ (3), Москва (3), Буйнакск, Самара, С.-Петербург, Волгодонск – 240 погибших, 1551 раненый;
- 2000 г: Волгоград, Алхан-Юрт, Аргун, Владикавказ, Москва, Пятигорск, Невинномысск – 60 погибших, 164 раненых;
- 2001 г: Москва, Астрахань, Грозный, Урус-Мартан - 23 погибших, 85 раненых;
- 2002 г: Владикавказ, Каспийск, Грозный (2), Москва (Норд-Ост) – 273 погибших (около 30 детей), 388 раненых;
- 2003 г: Грозный, Надтеречный, Гудермес, Моздок, Москва (2), Краснодар, Белый уголь, Ессентуки – 243 погибших, 755 раненых;
- 2004 г: Москва (3), Самара, Ингушетия, Воронеж, Грозный, Тульская и Ростовская области, Беслан – 787 погибших (около 200 дети), около 1200 раненых;
- 2005 г: Махачкала, Знаменское, Нальчик – 68 погибших, около 150 раненых;
- 2006 г: Буйнакск, Москва – 16 погибших, 63 раненых;
- 2007 г: «Невский экспресс» (Москва-Петербург), Тольятти, «Икарус» (Пятигорск-Владикавказ), Невинномысск – 16 погибших, 150 раненых;

– 2008 г: Лоо, Владикавказ – 13 погибших, около 50 раненых;

– 2009 г: Назрань, С.-Петербург, «Невский экспресс» (Москва-Петербург) – 53 погибших, 232 раненых;

– 2010 г: Махачкала, Избербаш, Назрань, Орджоникидзевская, Москва, Кизляр, Карабулак, Дербент, Ставрополь, Сагопши, Каспийск, Багсанская ГЭС, Владикавказ, Пятигорск, Нальчик, Буйнакск, Грозный – около 130 погибших, около 480 раненых;

– 2011 г: Хасавюрт, Москва, Грозный (2), Губден, Приэльбрусье, Нальчик, Комсомольск-на-Амуре – 52 погибших, 180 раненых;

– 2012 г: Карабудахкент, Грозный, Ингушетия, Чиркей, Чермен – 37 погибших, 105 раненых;

– 2013 г: Махачкала (2), Серноводское, Волгоград (3), Курган, Хасавюрт – 54 погибших, 128 раненых;

– 2014 г: Кизилюрт, Грозный (2) – 21 погибший, 54 раненых;

– 2015 г: Дербент, Синай (А321) – 225 погибших, 11 раненых.

ЛИТЕРАТУРА

1. Александров А.И., Ковалевский С.С. и др. Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / под редакцией С.В. Степашина - Москва: Национальный резервный фонд, 2003.
2. Актуальные проблемы медико-биологической защиты: сборник материалов под редакцией академика РАМН В.И. Покровского, - Москва: НЦССХ им. А.Н. Бакулева РАМН, 2006.
3. Бобрышев А.А. Проблемы обеспечения комплексной безопасности на железнодорожном транспорте. Аналитические материалы и документы Экспертного совета при Председателе Государственной Думы. В 2-х книгах. Под общей редакцией Г.Н. Селезнёва. М.: ЦФТИ, 2005. – 1016 с.
4. Бородакий Ю.В. О безопасности критической техносферы. Аналитические материалы и документы Экспертного совета при Председателе Государственной Думы. В 2-х книгах. Под общей редакцией Г.Н. Селезнёва. М.: ЦФТИ, 2005. - 1016 с.
5. Борьба с терроризмом: актуальные проблемы законодательного обеспечения; сборник научных статей. – Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2003.
6. Валынкин И.Н. О законодательном обеспечении комплексной безопасности и мерах по повышению антитеррористической защищенности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения в Российской Федерации. Аналитические материалы и документы Экспертного совета при Председателе Государственной Думы. В 2-х книгах. Под общей редакцией Г.Н.Селезнёва. М.: ЦФТИ, 2005. – 1016 с.
7. Воздушный Кодекс Российской Федерации, № 60- ФЗ, 1997.

8. Куликов А.С. Выступление на международном форуме «Международное общество против глобализации преступности и терроризма», парламентская газета №161, 2006.

9. Кузнецовский В. Кто выигрывает в «четвертой мировой», статья в «Парламентской газете» №160, 2006.

10. Коновалов В.А. Категорирование объектов. Ключевой фактор обеспечения эффективности систем комплексной безопасности. Журнал «Системы безопасности» №6, 2006.

11. Котельников В.А. О законодательном регулировании обеспечения антитеррористической защищенности объектов особой важности и повышенной опасности в области использования атомной энергии. Аналитические материалы и документы Экспертного совета при Председателе Государственной Думы. В 2-х книгах. Под общей редакцией Г.Н.Селезнёва. М.: ЦФТИ, 2005. – 1016 с.

12. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, № 81-ФЗ, 1999.

13. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации, № 24-ФЗ, 2001.

14. Национальная безопасность современной России: основные угрозы: сборник материалов международной научно-практической конференции в 2-х частях, - Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2005.

15. Национальная безопасность России: актуальные проблемы современности. Сборник научных статей. – М.: АИПНБ, 2012.

16. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов», №456, 2007(в редакции 2010).

17. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов», №135, 2000.

18. Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации № 1094, 1996.

19. Попов А.В. Национальная безопасность России: опыт политико-правового исследования: Монография. – М.: АИПНБ, 2013.

20. Современные проблемы законодательного обеспечения глобальной и национальной безопасности, эффективного противодействия терроризму: Сборник научных статей под общей редакцией С.М. Миронова. – Москва: Совет Федерации, 2003.

21. Селезнев Г.Н., Валынкин И.Н. и др. Национальная безопасность в документах и материалах деятельности Экспертного Совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Аналитические материалы и документы в 2-х книгах / под общей редакцией Г.Н. Селезнева, Москва: ЦФТИ, 2005.

22. Савельев Н.В. О законодательном обеспечении комплексной безопасности и мерах по повышению антитеррористической защищенности объектов морского и речного транспорта. Аналитические материалы и документы Экспертного совета при Председателе Государственной Думы. В 2-х книгах. Под общей редакцией Г.Н. Селезнёва. М.: ЦФТИ, 2005. – 1016 с.

23. Попов В.Г., Перцев С.Ф. и др. Современные проблемы законодательного обеспечения безопасности особо опасных производств и объектов. – М.: АИПНБ, 2006.

24. Указ Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом», № 1167, 2004.

25. Федеральный закон «О безопасности», №390-ФЗ, 2010.

26. Федеральный закон «Об обороне», №61-ФЗ, 1996.

27. Федеральный закон «О противодействии терроризму», № 35-ФЗ, 2006.

28. Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансировании терроризма», №115-ФЗ, в редакции 2002.

29. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», №116-ФЗ, 1997.

30. Федеральный закон «О радиационной безопасности населения», №3-ФЗ, в редакции 2004.

31. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии», №170-ФЗ, 1995.

32. Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений», № 117-ФЗ, 1997.

33. Федеральный закон «О пожарной безопасности», № 35-ФЗ, 1993.

34. Федеральный закон «О техническом регулировании», №184-ФЗ, 2002.

35. Федеральный закон «Об охране окружающей среды», №7-ФЗ, в редакции 2005

36. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», № 68-ФЗ, в редакции 2004 .

37. Федеральный закон «О транспортной безопасности», №16-ФЗ, 2007.

38. Фадеев А.Н. О состоянии антитеррористической и противодиверсионной безопасности объектов энергетики. Аналитические материалы и документы Экспертного совета при Председателе Государственной Думы. В 2-х книгах. Под общей редакцией Г.Н. Селезнёва. М.: ЦФТИ, 2005. – 1016 с.

39. Чернов Г.И. Вопросы обеспечения комплексной безопасности объектов воздушного транспорта. Аналитические материалы и документы Экспертного совета при Председателе Государственной Думы. В 2-х книгах. Под общей редакцией Г.Н. Селезнёва. М.: ЦФТИ, 2005. – 1016с

40. Умников В.Н. Социал-комплементаризм в системе мира. - М.: Раритет, 2006.- 368 с.