

# О СИСТЕМЕ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ И ПРОТИВОКРИМИНАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ



**А. Зайцев**  
зам. начальника ФГУ НИЦ «Охрана» МВД России

**Н**арастание террористической и криминальной опасности вызывает озабоченность и вынуждает правительства всех цивилизованных стран принимать жесткие, часто непопулярные меры по обеспечению безопасности своих граждан. Во многом эти меры направлены на предотвращение чрезвычайных ситуаций, к которым могут привести диверсионно-террористические акции в отношении критически важных объектов промышленности, науки, транспорта и т.п., а также мест массового скопления людей. «Успешная» реализация террористами своих целей на таких объектах вызывает широкий международный резонанс, приводит к дестабилизации проводимой государством политики.

К сожалению, в России ситуацию с обеспечением антитеррористической и противокриминальной защиты объектов в настоящее время можно охарактеризовать как достаточно напряженную и нестабильную. Объясним почему.

В результате проведенных в конце XX века реформ значительная часть потенциально опасных объектов, таких как международные аэропорты, объекты топливно-энергетического комплекса и кредитно-финансовой сферы, радиационно-, биологически-, химически-, взрыво- и пожароопасные объекты промышленности и науки, ряд объектов массового скопления людей: школы, больницы, стадионы, кинотеатры, супермаркеты и т.п., перешла из государственной собственности в частные руки.

Система государственной охраны данных объектов была нарушена, исполнение законодательных и правительственных актов стало для негосударственных собственников необязательным.

К тому же, собственник получил право самостоятельно выбирать субъект охраны имущества (ст. 421 ГК РФ), в результате чего обеспечение безопасности объектов было возложено на вновь созданные собственные службы безопасности, зачастую профессионально и технически неподготовленные. Избежать крупных аварий и чрезвычайных ситуаций стало возможным только потому, что потенциально опасные объекты ранее уже были оборудованы новыми по тем временам техническими средствами охраны, обновление парка которых в течение 10-15 лет собственники, как правило, не финансируют, ссылаясь на отсутствие средств.

Но что самое главное, была значительно снижена роль технических средств охраны в предупреждении и раннем обнаружении преступных проявлений, из-за чего государство стало выполнять роль «догоняющего»: была Дубровка – нужно защищать концертные залы, трагедия в Беслане – давайте защищать школы и т.д. И это при том, что весь мировой опыт убедительно показывает, что одно только применение надежных технических средств охраны, созданных на базе новейших технологий, позволяет снизить процент террористических посягательств на охраняемые объекты на несколько порядков.

Правильно определить место технических средств охраны в организации антитеррористической защиты объектов позволяет тот факт, что для «успешной» реализации террористического акта необходима тщательная подготовка, зачастую требующая неоднократных проникновений на объект (например, для поэтапного накопления и сокрытия взрывчатых веществ). На охраняемом

объекте провести такую подготовку практически невозможно, так как любая попытка проникновения на территорию, в здание или помещение объекта фиксируется техническими средствами и пресекается силами оперативного реагирования.

Несмотря на сложившуюся ситуацию, в настоящее время единое нормативно-правовое поле, определяющее государственную техническую политику и позволяющее организовать четкую систему антитеррористической и противокриминальной защиты объектов, в виде перечня обязательных для исполнения организационно-технических мероприятий отсутствует.

*Во-первых*, до сих пор не выработаны критерии и порядок представления объектов в перечне объектов, подлежащих обязательной государственной охране. *Во-вторых*, на законодательном уровне не определены механизмы взаимодействия и ответственность субъектов, прямо или косвенно участвующих в обеспечении безопасности объектов: органов государственной власти всех уровней, государственных силовых структур, ведомственных и частных охранных структур, собственных служб безопасности, разработчиков, производителей и поставщиков охранной техники, собственников и пользователей имущества. До сих пор их действия в части обеспечения защиты критически важных объектов и населения от террористических и иных преступных угроз характеризуются разобщенностью и бессистемностью, нечеткими, зачастую дублируемыми полномочиями, размытой ответственностью. Действующим законодательством отношения между ними практически не отрегулированы, что приводит к свобод-

ному трактованию каждым из субъектов меры своей ответственности и обязанности, возникновению судебных тяжб по мало-мальски неясному вопросу.

*В-третьих*, отсутствуют единые нормы построения систем антитеррористической и противокриминальной защиты объектов различных категорий опасности. До уровня государственного регулирования не поднят вопрос применения технических средств охраны. Например, в принятом в 1998 году Федеральном законе № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» и даже в № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (принят в марте этого года) такой важный аспект, как антитеррористическая защита различных объектов с помощью технических средств охраны, не отражен в достаточной степени. Данные мероприятия оба документа относят к категории «иных» либо «прочих». Технические средства охраны, как правило, не сертифицированы, поставки осуществляются не на конкурсной основе. Как результат – оборудование объектов дешевой, но мало надежной техникой, не обеспечивающей даже минимально необходимый уровень защищенности объекта; значительное расширение номенклатуры применяемых технических средств, не позволяющее проводить их качественную эксплуатацию; наполнение российского рынка морально устаревшей либо дорогостоящей импортной аппаратурой.

*В-четвертых*, механизмы государственного лицензирования, надзора и контроля в сфере антитеррористической и противокриминальной защиты объектов не закреплены законодательными актами, в результате чего эти функции малоэффективны либо вовсе не применяются.

В таких условиях практически невозможно оказывать эффективное противодействие даже «традиционным», в общем понимании, преступным посягательствам, не говоря уже о профессионально подготовленных диверсионно-террористических акциях, которые с каждым годом становятся все чудовищнее и могут в обозримом будущем привести к возникновению федеральных или трансграничных чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, возникла острая необходимость пересмотра целого ряда норм отечественного законодательства в области противодействия терроризму с целью приведения их в соответствие с современными реалиями.

С введением Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 года появилась реальная возможность решить ряд важных вопросов в области антитеррористической и противокриминальной защиты имущества посредством разработки и утверждения на федеральном уровне свода соответствующих технических регламентов.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Технические регламенты принимаются в целях: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества», что в полной мере соответствует области применения систем антитеррористической и противокриминальной защиты.

Если акцентировать внимание на защите объектов и имущества, главным негативным последствием от реализации угроз является полное либо частичное их уничтожение. При этом следует четко осознавать, что в настоящее время угрозы криминально-террористического характера могут нанести значительно больший ущерб, чем некоторые угрозы техногенного или природного характера (взрывы, аварии и т.п.).

В первую очередь, необходимо разработать технические регламенты, регулирующие вопросы создания и применения систем антитеррористической и противокриминальной защиты различных объектов. С этой целью ФГУ НИЦ «Охрана» МВД России разработало предложения по созданию следующих первоочередных технических регламентов:

1. Специальный технический регламент «О системе антитеррористической и противокриминальной защиты объектов» (далее – СТР 1).

2. Специальный технический регламент «О требованиях к системам противокриминальной защиты имущества» (далее – СТР 2).

С течением времени, возможно, появится необходимость в разработке других специальных технических регламентов, однако предлагаемые регламенты позволяют определить целесообразность их разработки и в случае необходимости четко установить их наполнение.

В вышеуказанных регламентах, на наш взгляд, должны быть отражены следующие вопросы:

1. Формирование единой терминологии в области антитеррористической и противокриминальной защиты объектов.

В настоящее время отсутствует системный государственный подход к терминологии в области обеспечения безопасности. Несмотря на то, что такие важные понятия, как «безопасность», «жизненно важные интересы», «промышленная безопасность» и т.п., регламентированы на законодательном уровне, многие понятия, необходимые для разработки конкретных мероприятий, координации и приведения в действие антитеррористических механизмов, носят ведомственный характер и имеют существенные различия. Каждое ведомство (МВД, МЧС, Минатом и т.д.) имеет свое «узкое» видение проблем, которые принципиально должны решаться, как минимум, на межведомственном уровне. В результате –

преследование скорее ведомственных, нежели государственных интересов, снижение эффективности мероприятий по противодействию терроризму в целом.

2. Определение критериев и порядка категорирования объектов возможных террористических и иных преступных посягательств по степени их потенциальной опасности с целью формирования перечня объектов, возможных террористических и иных преступных посягательств.

При подготовке данных материалов важно не упустить следующие моменты: разрабатываемые критерии и порядок категорирования должны касаться объектов не только государственной, но и других форм собственности (частной, акционерной), таких как международные аэропорты, объекты топливно-энергетического комплекса, радиационно-, биологически-, химически-, взрыво- и пожароопасные объекты промышленности и науки, расположенные в крупных городах, террористические или иные противоправные действия в отношении которых (объектов) могут нанести невосполнимый ущерб государству и обществу.

В подготавливаемый перечень, кроме критически важных объектов, должны быть включены объекты, на которых государство также заинтересовано в проведении единой технической политики в части антитеррористической и противокриминальной защиты, а именно – объекты массового скопления людей: школы, больницы, стадионы, кинотеатры, супермаркеты и т.п., независимо от форм их собственности.

В данное время большинство указанных объектов, как было отмечено выше, находится в негосударственной собственности, средства на их охрану практически не выделяются, они наименее защищены, поэтому наиболее «привлекательны» для террористов. Кроме того, террористические акции против таких объектов очень болезненно воспринимаются обществом, вызывают недоверие к власти, в особенности – к органам внутренних дел.

3. Создание типовых требований к организации антитеррористической и противокриминальной защиты объектов различных категорий.

В типовых требованиях должны быть отражены вопросы:

- определения и обеспечения минимально необходимого уровня защищенности для каждой категории объектов;
- типового оборудования объектов средствами инженерно-технической укреплённости и техническими средствами охраны.

Отсутствие единых норм построения систем антитеррористической и противокриминальной защиты не позволяет обеспечить требуемые уровни безопасности для объектов различных ка-

тегорий, приводит к недооценке или, наоборот, переоценке опасности предлагаемых угроз. В результате – неподконтрольность расходования бюджетных ассигнований, нерациональная расстановка сил и средств защиты и, как следствие, непредсказуемость последствий террористических и противоправных посягательств.

4. Определение порядка лицензирования, надзора и контроля государственными органами мероприятий по организации антитеррористической и противокриминальной защиты объектов.

5. Формирование требований к выбору и применению технических средств охраны, с помощью которых может быть обеспечен необходимый уровень безопасности объектов.

Отсутствие государственного регулирования в области применения технических средств охраны не позволяет организовать эффективную антитеррористическую и противокриминальную защиту объектов из-за того, что значительный сектор российского рынка охранной техники представлен мало надежной и морально устаревшей либо дорогостоящей аппаратурой (в основном, импортного производства). Кроме того, значительное расширение номенклатуры применяемых технических средств неизбежно поднимает проблему обеспечения их бесперебойного функционирования (техническое обслуживание, ремонт, замену на современные, обучение обслуживающего персонала и т.п.) и, как следствие, необходимость необоснованного дополнительного финансирования мероприятий по защите объектов.

6. Определение порядка взаимодействия и ответственности сторон, прямо или косвенно действующих в области антитеррористической и противокриминальной защиты объектов с применением технических средств и систем охраны.

Теперь перейдем к рассмотрению содержания (или наполнения) регламентов.

Первое – это **цели принятия регламентов**. Специальные технические регламенты принимаются в целях обеспечения защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды, а также предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей при использовании системы антитеррористической и противокриминальной защиты объектов (системы АТПКЗ) либо для СТР 2 – системы противокриминальной защиты имущества (системы ПКЗ). Принятие регламентов в иных целях не допускается в соответствии со ст. 6 ФЗ «О техническом регулировании».

Второе – **объекты технического регулирования**. Объектами технического регулирования являются:

- для СТР 1 – система АТПКЗ объектов по категориям, а также входящие в ее состав технические средства;

- для СТР 2 – система ПКЗ и входящие в ее состав технические средства.

Третье – **сфера действия**. Для СТР 1 – это стационарные и подвижные объекты определенных категорий, террористические и криминальные действия в отношении которых могут нанести крупный или невосполнимый ущерб государству и обществу. Для СТР 2 – это только те объекты, которые находятся в ведении ДГЗИ МВД России.

Далее излагаются основные положения регламентов.

### 1. Категорирование объектов.

В СТР 1 категорирование объектов производится по степени их потенциальной опасности, в зависимости от значимости (важности) объектов для обеспечения интересов общества и государства, с учетом развития негативных последствий террористических действий по пессимистическому сценарию.

Предлагается установить 4 категории объектов:

- «Высшая» (максимальная степень опасности) – ущерб может приобрести международный или федеральный масштаб;

- «I» (очень высокая степень опасности) – ущерб может приобрести отраслевой или межрегиональный масштаб;

- «II» (высокая степень опасности) – ущерб может приобрести региональный или территориальный (уровня субъекта Федерации) масштаб;

- «III» (средняя степень опасности) – ущерб может приобрести местный (муниципального уровня) или локальный масштаб.

Для определения категории объекта на практике предлагается критериальный подход. Вначале определяется вид предполагаемого ущерба, для чего используют качественные критерии:

1. Государственно-политический.
2. Социальный.
3. Финансово-экономический.
4. Экологический.

Затем определяют размеры предполагаемого ущерба, т.е. используют количественные критерии.

В СТР 1 предлагается следующий алгоритм категорирования объектов. На первом шаге, в соответствии с качественными критериями, определяют виды ущерба (государственно-политический, социальный, финансово-экономический и экологический).

На втором шаге устанавливают размеры физического ущерба, т.е. определяют количественные потери в натуральных единицах (количество пострадавших, площади зараженных территорий, время, необходимое на восстановление объекта и т.п.). На третьем шаге осуществляются пересчет количественных показателей

физического ущерба в стоимостные (денежные), т.е. физический ущерб «заменяют» экономическим. И на четвертом шаге – по видам и размерам ущерба устанавливают категорию объекта.

В СТР 2 внутри категорий может проводиться подробная классификация объектов, находящихся в сфере ведения ДГЗИ МВД России, по признакам функционально-отраслевой принадлежности или иным. (Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 587 (с изменениями от 22 сентября 1993 года и 1 декабря 2005 года) утвержден перечень объектов, подлежащих государственной охране).

### 2. Состав систем.

В обоих регламентах приводится состав систем по категориям объектов.

### 3. Требования безопасности.

Приводятся необходимые требования по безопасности систем АТПКЗ и ПКЗ, а также входящих в них технических средств.

Далее излагаются общие положения для каждого из регламентов, а именно:

- правила идентификации;
- подтверждение соответствия системы;
- правила и порядок использования настоящего технического регламента;
- государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технического регламента;
- ответственность за нарушение требований технического регламента.

В заключение хотелось бы отметить, что ввод в действие предлагаемых регламентов позволит значительно усилить роль государства в регулировании таких важных вопросов, как:

- проведение единой государственной политики, направленной на повышение роли и эффективности применения систем антитеррористической и противокриминальной защиты для объектов по установленным категориям и требующих определенного уровня защиты;
- создание соответствующей государственной нормативной базы, определяющей основные требования к техническим системам антитеррористической и противокриминальной защиты для организации охраны различных категорий объектов и устанавливающей обязательное подтверждение их соответствия принятым требованиям;
- консолидация усилий субъектов, осуществляющих свою деятельность в области государственной защиты объектов и имущества в целях предотвращения и ликвидации кризисных ситуаций;
- рациональное распределение бюджетных средств, выделяемых государством на обеспечение антитеррористической и противокриминальной защиты объектов и имущества.