

Понятие «модель нарушителя» и его связь с задачами обеспечения транспортной безопасности

Александр Ничиков,
независимый эксперт

Элементом обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является обеспечение транспортной безопасности, как «устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защиты интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства» (п. 1 ст. 2 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»).

Согласно п. 1 ст. 4 ФЗ-16, обеспечение транспортной безопасности (ТБ) объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры. Однако задача обеспечения ТБ не является сугубо индивидуальной задачей субъектов транспортной инфраструктуры. Это вытекает из содержания п. п. 2, 3, 6 ст. 3 ФЗ-16, в которых говорится, что «принципы обеспечения ТБ подразумевают: соблюдение баланса интересов личности, общества и государства; взаимную ответственность личности, общества и государства в области обеспечения ТБ; взаимодействие субъектов транспортной инфраструктуры, органов государственной власти и органов местного самоуправления».

Не может вызывать сомнения положение о том, что только взаимобаланс решаемых задач по ТБ между субъектами транспортной инфраструктуры с одной стороны и государством (в лице силовых ведомств, а также ведомств, указанных в ФЗ «О борьбе с терро-

Обеспечение национальной безопасности, как обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экологического, информационного и иного характера с учетом имеющихся ресурсов и возможностей, является важнейшей задачей нашего государства.

ризмом»), с другой стороны, может обеспечить достаточный уровень ТБ при приемлемом уровне требуемых ассигнований государства и собственников ОТИ.

Минтранс России подготовил требования по ТБ и на правительственном уровне утвердил их. При этом подразумевается, что строгое выполнение субъектами транспортной инфраструктуры на всех ОТИ «Требований по обеспечению ТБ» обеспечивает «устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства». Из формулировок данных «Требований...» не прослеживается роль и задачи других участников процесса обеспечения ТБ – силовых ведомств государ-

ства. Но «баланс решаемых задач по ТБ» между этими участниками процесса должен быть как-то обозначен, например, путем распределения ответственности по типам нейтрализуемых нарушителей, их количественным характеристикам и пр.

Однако при разработке «Требований по ТБ ...» никто не обосновал, против каких же нарушителей должны действовать системы ТБ различных ОТИ. Учитывая ту спешку, в условиях которой готовились «Требования ...», об этом соответствии характеристик нарушителя и требований никто и не задумывался. А ведь всем известна аналогичная ситуация парной борьбы «брони и снаряда», которая подразумевает их взаимообусловленность. Например, никто не стреляет по самолетам





из пушек большого калибра, потому что это бессмысленно – для поражения корпуса самолета достаточно 23 мм снарядов, а для создания осколочных завес вполне достаточно 85 мм зенитных снарядов. В другом примере парной борьбы «защиты и нападения» можно указать, что наиболее толстая броня на танках устанавливается в лобовой части корпуса, так как именно с этого направления наиболее вероятно воздействие пушек противника.

Отсутствие учета подобной борьбы пары: «система безопасности и нарушитель», привело к тому, что, при внешней четкости и конкретности, «Требования по транспортной безопасности ...» в системном плане представляют собой достаточно аморфный документ.

Ситуация сложилась, как в игре в «поддавки»: государство поставило задачу и возложило ответственность за ТБ на субъектов транспортной инфраструктуры. Поскольку границы этой ответственности не были определены, получилось, что государство всю ответственность за ТБ сложило с себя на субъектов транспортной инфраструктуры. Они же, в свою очередь, вынуждены строго выполнять требования, считая, что при выполнении требований, с них и «взятки будут гладки». Ну, а в случае какого-либо АНВ на ОТИ всегда можно будет найти «млад-

шего стрелочника» и возложить на него вину и полную ответственность за человеческие жертвы и материальные потери, полученные в результате АНВ. Тем более, что такие «младшие стрелочники» уже обозначены в лице ответственных за ТБ ОТИ. Их уголовная ответственность за АНВ, совершенные на ОТИ, прописана в статье 263.1 Уголовного Кодекса РФ от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (с изм. 3 февраля 2014 г.), и статье 11.15.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (с изм. 24 января 2014 г.). И потом никого не будет интересовать, что виной АНВ на ОТИ была невнятная организация процессов общегосударственного обеспечения ТБ в части распределения задач и ответственности за обеспечение ТБ. Таким образом, все играют в предложенную игру, а про достижение конечной цели обеспечения ТБ, безопасности общества и граждан, никто не думает.

Еще раз подчеркнем, что декларируемая в Федеральном законе взаимная ответственность общества и государства подразумевает и совместное решение задачи обеспечения ТБ. При этом как совместное решение, так и взаимная ответственность предполагают четкое разделение обязанностей, и, соответственно, ответственности по решению задачи обеспечения ТБ.

Выводы по террористическому акту, произошедшему 24 января 2011 г. в аэропорту Домодедово, показали, что, хотя безопасность аэропорта обеспечивалась совместными действиями подразделений МВД на транспорте и подразделений службы авиационной безопасности аэропорта, виновными за террористический акт были объявлены собственники ОТИ. Это еще раз подтверждает необходимость четкого разграничения обязанностей (функций) между силами, участвующими в обеспечении ТБ. В противном случае задача решается вроде бы совместно, а отвечает кто-то один.

В настоящее время безопасность всех объектов транспорта обеспечивается подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта при ответственности субъекта ТБ (ОТИ). При этом роль федеральных органов исполнительной власти и ее ответственность за обеспечение безопасности объектов транспортной инфраструктуры в существующей нормативной базе не определена. Соответственно, ни в одном нормативном документе по ТБ не определен порядок и критерий распределения задач и ответственности по рассматриваемой проблеме обеспечения транспортной безопасности между участниками процесса.

Четкому распределению функций мешает неконкретность требований по обеспечению ТБ. Требования по ТБ привязаны только к категории ОТИ. Типаж ОТИ и ТС, а отсюда и структура объектов, их привлекательность для совершения на них АНВ, в «Требованиях по обеспечению ТБ ...» не учитываются.

Не придает определенности в данном вопросе и нормативный документ «Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств», определенный совместным Приказом Минтранса РФ № 52, ФСБ РФ № 112, МВД РФ № 134 от 05.03.2010 г. Из формулировок угроз данного -- ➔

Ufi Approved Event
Одобрена Всемирной Ассоциацией выставочной индустрии



Выставка прошла аудит
Российского Союза
выставок и ярмарок

21-24 ОКТЯБРЯ 2014

МОСКВА

ВСЕРОССИЙСКИЙ ВЫСТАВОЧНЫЙ ЦЕНТР

ПАВИЛЬОН № 75



2014

XVIII МЕЖДУНАРОДНАЯ ВЫСТАВКА

INTERPOLITEX



СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА



ВЫСТАВКА
ПОЛИЦЕЙСКОЙ
И ВОЕННОЙ ТЕХНИКИ



ВОЕННО-
ТЕХНИЧЕСКИЙ
САЛОН



СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ
ВЫСТАВКА «ГРАНИЦА»



ВЫСТАВКА «БЕСПИЛОТНЫЕ
МНОГОЦЕЛЕВЫЕ
КОМПЛЕКСЫ»

ОРГАНИЗАТОРЫ



МВД России



ФСБ России



ФСВТС России

ОРГАНИЗАТОР
ВЫСТАВКИ
«ГРАНИЦА»



ПС ФСБ России

ЭКСПОНЕНТ-
КООРДИНАТОР
ОТ МВД РОССИИ



ФКУ «НПО «СТИС»
МВД России

УСТРОИТЕЛЬ ВЫСТАВКИ
«БЕСПИЛОТНЫЕ
МНОГОЦЕЛЕВЫЕ
КОМПЛЕКСЫ»



ООО «Экспо-Экос»

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ
УСТРОИТЕЛЬ



ЗАО «ОВК «Бизон»

Дирекция:

Адрес: 129223, Москва, а/я 10 • Тел./факс: + 7 (495) 937-40-81

e-mail: bizon@b95.ru • www.interpolitex.ru

--> «Перечня...» можно предположить, что в качестве нарушителей рассматриваются разведывательно-диверсионные группы (РДГ) вооруженных сил иностранных государств, террористические группы и террористы-одиночки, а также группы представителей экологических организаций (для угроз блокирования) и криминальные элементы. Достаточно очевидно, что действия РДГ могут происходить только в особых условиях, очевиден также и отрицательный результат самостоятельных действий подразделений ТБ против данного типа нарушителей. Однако даже совместный характер документа не дает намека на порядок взаимодействия при противодействии прописанным угрозам.

Типаж нарушителей, которые могут совершить различные АНВ на ОТИ и ТС нормативными документами также не определен. Хотя по многим признакам в качестве основного нарушителя предполагается террорист, никаких конкретных указаний на это нет. Исходя из этого, получается, что по умолчанию на каждый конкретный ОТИ возлагаются требования по нейтрализации любых угроз АНВ, реализуемых любыми типами нарушителей.

Естественно, что без конкретизации сбалансированных и всеобъемлющих мер обеспечения ТБ между государственными силовыми структурами и субъектами

транспортной инфраструктуры невозможно говорить о доверительном сотрудничестве между ними и достижении выполнения задач, поставленных в ФЗ-16.

Между тем, в мире и в РФ порядок и инструмент распределения задач и ответственности между системами охраны объектов и государством уже достаточно давно известны и в той или иной степени используются на практике рядом ведомств. Инструментом такого распределения является понятие «модель нарушителя».

Бытует мнение, что специфика ТБ не позволяет использовать термины и принципы безопасности из других отраслей и ведомств. Однако, соглашаясь со спецификой объектов транспортной отрасли, вместе с тем необходимо признать общность системного подхода и принципов обоснования облика систем охраны различных объектов, в том числе систем обеспечения ТБ и систем физической защиты (СФЗ) ядерных объектов.

Минатом (а теперь Росатом России) имеет очень большой опыт в создании нормативно-правовой базы по общесистемным вопросам обеспечения физической защиты ядерных объектов и создания их СФЗ. С учетом того, что и международная организация МАГАТЭ придает серьезнейшее внимание проблемам физической защиты, целесообразно рассмотреть некоторые нормативные до-

кументы Росатома и МАГАТЭ под углом зрения разработки систем ТБ. В первую очередь, это как раз и касается «модели нарушителя».

Согласно «Правил физической защиты ЯО...» (Постановление Правительства РФ от 19.07.2007 г. № 456), «модель нарушителей» представляет собой «...совокупность сведений о численности, оснащенности, подготовленности, осведомленности и тактике действий нарушителей, их мотивации и преследуемых ими целях, которые используются при выработке требований к системе физической защиты (СФЗ) и оценке ее эффективности». В нормативном документе ФСБ «Перечень основных угроз ядерно и радиационно опасным объектам и типовые модели нарушителей» данная формулировка имеет название «типовая модель нарушителя».

Различия в названиях одного и того же термина могут быть объяснены ведомственными разночтениями. Названием, наиболее точно отражающим суть понятия, является «проектная модель нарушителя». Действительно, суть понятия «модель нарушителя» представляет собой «сведения о нарушителях, преследуемых ими целях, которые используются при выработке требований к системе физической защиты и оценке ее эффективности». Поскольку требования определяют облик СФЗ, то для разработки проектного облика СФЗ используется именно «проектная модель нарушителя» (ПМН). И хотя в нормативных документах используются термины «модель нарушителя» и «типовая модель нарушителя», далее в статье (для понимания сути понятия) будем использовать термин «проектная модель нарушителя».

В международной практике существует понятие «проектная угроза» (ПУ). В соответствии с «The Physical Protection Nuclear Facilities and Nuclear Material», INFCIRC/225/REV.4 (corrected), Вена 1999 г., «проектная угроза – это описание атрибутов и характеристик потенциального внутреннего/внешнего противника, который может пред-



Таблица

Термин	Основное содержание	Цель нарушителей	Назначение понятия
Модель нарушителя (проектная МН)	Совокупность сведений о численности, оснащенности, подготовленности, мотивации осведомленности и тактике действий нарушителей	Совокупность сведений о целях, преследуемых нарушителями	Для выработки требований к СФЗ и при оценке ее эффективности
Проектная угроза	Описание атрибутов и характеристик потенциального внутреннего/внешнего противника	Попытка несанкционированного выноса ЯМ или диверсии	Для проектирования и оценки СФЗ

принять попытку несанкционированного выноса или диверсии, против которых проектируется и оценивается СФЗ».

Согласно документа МАГАТЭ «Разработка, применение и использование проектной угрозы (DBT)», Вена, 2008 г., проектная угроза используется для:

- установления целей функционирования и требований к СФЗ;
- определения проекта СФЗ;
- установления критериев для оценки СФЗ;
- разделения ответственности государства и владельца.

Необходимо отметить тесную корреляцию «проектной модели нарушителя» и «проектной угрозы». Из таблицы видно, что основное содержание и назначение понятий совпадают практически полностью. По сути, формулировка «проектная модель нарушителя» превращается в формулировку «проектной угрозы» после указания конкретных целей действий нарушителей (диверсии и выноса или хищения ЯМ).

Поскольку содержание понятий совпадает, их использование обусловлено только действующей нормативно-правовой документацией. На настоящий период в документах РФ используется «модель нарушителя» и «типовая модель нарушителя». Но в проектах документов Ростехнадзора наметилась тенденция к использованию термина «проектная угроза». С одной стороны, наличие слова «проектная» удачно подчеркивает назначение понятия, с другой же стороны слово «угроза» отвлекает от главного содержания понятия – характеристик нарушителя. Поэтому представляется, что более правильным термином явля-

ется именно «проектная модель нарушителя», который и будет использоваться далее в статье.

Первый аспект использования ПМН – разработка требований к СОТБ и разработка ее облика, был обозначен выше. Сейчас целесообразно рассмотреть второй аспект разработки и использования ПМН.

Ключевые слова в определении ПМН – «...при выработке требований к системе физической защиты и оценке ее эффективности» – носят критериальный (граничный) смысл и означают, что системы обеспечения транспортной безопасности (СОТБ) должны разрабатываться для самостоятельного противодействия тем нарушителям, характеристики которых не превышают характеристик, определенных в проектной модели нарушителя. В случае, когда характеристики нарушителя превышают характеристики ПМН, система обеспечения ТБ ОТИ решает свои задачи (путем обнаружения нарушителя, обеспечения задержки его продвижения до прибытия внешних сил реагирования и т.д.) и по мере возможностей помогает подразделениям силовых ведомств решать задачу нейтрализации данного нарушителя. При этом оценка уровня соответствия СОТБ предъявляемым требованиям, должна производиться относительно принятой проектной модели нарушителя.

«Проектная модель нарушителя» и вытекающие из нее сценарии воздействия, являются количественными и качественными параметрами, которые совместно с «Требованиями по ТБ...» служат для формирования облика такой системы ТБ ОТИ, которая обеспе-

чивает самостоятельную нейтрализацию нарушителя с характеристиками, описанными в ПМН.

Таким образом, «проектная модель нарушителя» конкретизирует облик СОТБ, она же и определяет границу ответственности системы ТБ ОТИ и государства.

Особенности современного понимания термина «модель нарушителя»

Термин «модель нарушителя» в последнее время стал использоваться и в ряде других ведомств. Но, к большому сожалению, в этих ведомствах из этого «классического» определения проектной модели нарушителя воспринимается только первая часть про «характеристики нарушителя», синтезирующий и граничный смысл данного термина совершенно не учитывается.

Надо отметить, что в ФЗ-16 термин «модель нарушителя» не используется, а в подзаконных актах Минтранса термин «модель нарушителя» вообще имеет другой смысл, а именно «способы реализации потенциальных угроз совершения АНВ в деятельности ОТИ с использованием сведений о численности, оснащенности, подготовленности, осведомленности, а также действий потенциальных нарушителей, преследуемых целей при совершении АНВ в деятельности ОТИ и транспортного средства».

Хотя «способы реализации угроз...» с определенной натяжкой можно использовать для обоснования требований к СОТБ, однако ссылка на использование сведений о нарушителе не указывает критериальных (или граничных)

значений характеристик данного нарушителя. Поэтому неконструктивность такого понимания «модели нарушителя» вполне очевидна.

Порядок разработки модели нарушителя

Определение границ ответственности по любому вопросу всегда являлось и является очень сложной проблемой, поскольку чаще всего носит субъективный, а, значит, и договорной характер. Проектная модель нарушителя также отражает необходимость взаимной «договоренности» собственника ОТИ и государства по задачам и ответственности за обеспечение безопасности данного ОТИ. Исходя из этого, разработка и утверждение документа с описанием проектной модели нарушителя должна носить совместный характер.

В документах МАГАТЭ записано «Зона ответственности, которая закрепляется за владельцем для защиты от ПМН, должна быть определена в соответствии с задачами, возможностями, ресурсами и полномочиями субъекта транспортной инфраструктуры. Защита от угроз, не включенных в ПМН, остается на ответственности государства. Хотя государство будет развивать свои меры для противостояния этим угрозам, субъект все

равно должен оказывать помощь силовым структурам при защите от этих угроз или ослаблении их последствий».

По рекомендациям МАГАТЭ, проектная угроза должна разрабатываться государством и выдаваться на объекты. В России, как правило, проект документа «Проектная модель нарушителя» разрабатывается собственником объекта на основе набора типовых МН, а затем согласовывается с руководством территориальных органов силовых ведомств. При разработке модели нарушителя собственник объекта должен опираться на реальные финансовые и организационные возможности по совершенствованию системы охраны своего объекта для обеспечения нейтрализации угроз, создаваемых нарушителем, соответствующим принятой ПМН. Модель нарушителя должна быть выверена по всем основным характеристикам: тип нарушителя, количеству нарушителей, степени их обученности и способам проникновения на ОТИ. ПМН нарушителя должна иметь четко очерченные границы без всяких множественных пониманий. Необходимо еще раз подчеркнуть, что при этом должен соблюдаться баланс задач и ответственности между участниками процесса обеспечения ТБ ОТИ.

Практическое использование модели нарушителя

Переходя от теоретических рассуждений к практическим вопросам формирования моделей нарушителя и проектных угроз, необходимо еще раз подчеркнуть, что возлагать на конкретный ОТИ требование о нейтрализации любых угроз АНВ, реализуемых любыми типами нарушителей, нельзя.

Необходимо отметить, что в истории еще советского государства был документ, в котором были четко распределены и на самом высоком уровне утверждены функции системы охраны объекта и силовых ведомств государства за пресечение экстремистских (террористических) угроз.

Содержание данного документа показывает, что даже в период достаточно развитых силовых ведомств, задача противодействия экстремистам (террористам) не ставилась перед охраной ряда потенциально опасных объектов, а возлагалась на МВД и КГБ. В современных условиях ставить задачу перед СОТБ объектов транспортного комплекса требования по пресечению АНВ всех видов нарушителей и в любом их количестве, представляется весьма ошибочным решением.

При существующем подходе определения ответственности систем безопасности объектов транспорта возникает вопрос о роли ФСБ, МВД и прочих структур, которые в соответствии с Федеральным законом «О борьбе с терроризмом» должны первыми противостоять террористической угрозе. Если допускается, что в повседневной обстановке к границе любого объекта может подойти вооруженная и оснащенная группа террористов численностью N человек (т.е. больше, чем «малочисленная группа»), то это означает, что ФСБ, МВД и прочие структуры не выполняют свои задачи по предотвращению крупных террористических актов (как это было в случае террористического акта на Дубровке).

Окончание в следующем номере

