**Актуальные проблемы обеспечения антитеррористической и иной безопасности объектов социальной инфраструктуры муниципальных образований**

Ю.В. Тихомиров, кандидат

юридических наук, доцент

В практике обеспечения комплексной безопасности объектов социальной инфраструктуры мерам обеспечения их антитеррористической безопасности отводится существенная, а точнее, первостепенная роль. Обусловлено это рядом обстоятельств и причин. Прежде всего, это зависит от функциональной (производственной) специфики и степени уязвимости объекта от террористических и иных угроз его безопасности, наличия и работоспособности системы его защищенности, особенностей оперативной обстановки в районе его нахождения и жизнедеятельности, а также от условий социально-политического, экономического и другого характера, сложившихся в данном регионе.

Так, анализ террористических проявлений в нашей стране указывает на то, что организаторы и исполнители терактов в качестве объектов своих преступных посягательств нередко избирали именно объекты социальной инфраструктуры. И, прежде всего, те из них, где находилось большое скопление людей, где отсутствовала должная охрана или пропускной режим соблюдался лишь формально, куда беспрепятственно могли проникнуть исполнители теракта и пронести с собой взрывные устройства и иные средства его осуществления.

Если вспомнить о наиболее дерзких террористических актах, имевших место в нашей стране за истекшие десять лет, то мы увидим, что они были совершены в основном в торгово-развлекательных центрах, на станциях метрополитена, в зданиях аэровокзалов и других объектах социальной инфраструктуры. Это, прежде всего, трагические события, связанные с захватом заложников в театральном центре на Дубровке и в школе в г. Беслане, подрывами «Невского экспресса», взрывами в московском метро и аэропорту «Домодедово», а также неоднократные акции террористов на рынках и в других общественных местах ряда городов республик Северного Кавказа и т.д. За рубежом представители международного терроризма не гнушаются проводить свои зверские акции даже в мечетях.

Можно и более категорично сказать, что в современных условиях степень опасности угроз террористических актов прогрессирует в прямой зависимости от применяемых террористами форм, методов, сил и средств. Поэтому об актуальности повышения эффективности антитеррористических мер нелишне напомнить еще раз, так как потребность в необходимости дальнейшего совершенствования системы обеспечения антитеррористической безопасности личности, общества и государства, пока еще ощущается постоянно. Об этом прямо свидетельствуют многие факты и обстоятельства.

Так, после теракта в отношении «Невского экспресса» в августе 2007 года, по заявлениям руководителей и специалистов соответствующих служб данной дороги, были приняты существенные меры по усилению безопасности движения. Но эти меры, как оказалось на практике, были далеко не столь исчерпывающими и эффективными, чтобы противостоять повторной акции террористов на этой ж е железной дороге. Трагическая гибель большого числа людей, нанесение тяжкого морального и материального ущерба многим лицам, обществу и государству – вот невосполнимая плата за слабую организацию обеспечения режима безопасности движения поездов по Октябрьской железной дороге. Реально существующая система антитеррористической безопасности данного объекта повышенной опасности оказалась явно не дееспособной во всей ее системной и комплексной структуре элементов. Она не сработала должным образом, особенно в те периоды времени и на том участке магистрали, где террористы сумели провести все подготовительные работы по закладке двух взрывных устройств.

После свершившегося ЧП с этим согласились и руководители соответствующих служб, признав необходимым не пожалеть сил и средств на усиление мер антитеррористической безопасности на этой магистрали, о чем даже появились сообщения в ряде средств массовой информации.

Приведем лишь одну выдержку из таких заверений, опубликованных в тот период в статье корреспондента «Комсомольской правды» Никиты Миронова: «…После трагедии с «Невским экс­прессом» железную дорогу из Москвы в Питер решили сделать абсолютно безопасной. …Над путями длиной более 600 километров будут установлены видеокамеры и громкоговорители, с помощью которых железнодорожники могут сообщать об опасности. А еще над рельсами появятся тепловизоры - приборы, способные «видеть» тепло - хоть птицы, хоть человека. Пробраться к путям незаметно, если приборы исправны, будет практически невозможно….». Хотелось бы верить, что столь непростую и масштабную проблему – надежное обеспечение антитеррористической безопасности поездов на Октябрьской железной дороге ее руководители и специалисты Центра безопасности решат успешно, что станет примером для аналогичных действий на других объектах социальной инфраструктуры.

При этом нельзя не отметить, что между намерениями администрации объектов и исполнительных органов власти в деле совершенствования систем безопасности и результатами реализации намеченных мер нередко сохраняется существенный разрыв. Это во многом зависит от дееспособности администрации объектов и органов местного самоуправления, состояния оперативной обстановки, материальных и иных ресурсов. Безусловно, в целях гарантированного обеспечения безопасности объектов социальной инфраструктуры, и главное – безопасности находящихся там людей, разрыв между «словом и делом» необходимо заблаговременно вскрывать и безотлагательно устранять, а не констатировать по результатам расследования случившегося ЧП.

Важно учитывать и такой психологический фактор, что в человеческой памяти надолго сохраняется своеобразное «эхо» террористических актов, особенно тех из них, которые имели так называемый «резонансный» характер. Поэтому весьма объяснимо, что в сознании значительной части населения больших городов и малых поселений, особенно в республиках Северного Кавказа, сформировалось стойкое убеждение, что угроза терроризма входит в тройку базовых жизненных проблем, которые непосредственно связаны с созданием безопасных условий жизнедеятельности людей. Проводимые в нашей стране социологические опросы и им подобные исследования показывают, что большое число граждан (более 60% и до 80% опрашиваемых) опасаются стать жертвами терактов.

Для примера мы сошлемся на выводы, сделанные по итогам одного из таких исследований, проведенного «на земле» муниципальных образований по теме «Отношение граждан Российской Федерации к проблеме терроризма»[6](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/VSF_NEW201202171105/VSF_NEW201202171105_p_006.htm" \l "aN6):

«… граждане ненавидят террористов, но в общественном сознании не сформирован четкий образ терроризма и террориста;

люди понимают, что терроризм быстро победить не удастся, но у них не сформированы навыки поведения в ситуации угрозы и при осуществлении терактов;

население готово принять участие в противодействии терроризму, но оно недостаточно информировано, как это можно и нужно сделать;

граждане чувствуют себя незащищенными перед угрозой терактов, однако считают, что преодолеть ее можно только совместными усилиями органов власти, силовых структур и населения».

Приведенные выводы, по существу, указывают на низкий уровень эффективности профилактической, а точнее, - целенаправленной информационно-разъяснительной работы об опасности терроризма и формах противодействия ему среди населения муниципальных образований. Не будет серьезной ошибкой, если скажем, что на многих объектах социальной инфраструктуры уровень организации такой работы оставляет желать лучшего. Причем не только в части террористических угроз, но и угроз пожарной, экологической, техногенной и иных видов опасности.

Одной из причин этого является то, что в нашей стране пока мало разрабатывается и издается на федеральном и региональном уровне информационно-методических материалов по данной проблематике, которые бы направлялись для практического использования в органы местного самоуправления. В открытом доступе есть только отдельные пособия, нормативно-организационные документы и иллюстративные материалы, на основе которых создаются на местах стенды, плакаты и тому подобные «наглядные пособия». Кроме законодательных и иных нормативных актов по проблематике борьбы с терроризмом, принятых за последние годы, и ряда книг, изданных небольшими тиражами, можно еще назвать опубликованные в Интернете, на сайте Национального антитеррористического комитета России отдельные информационно-методические материалы, в том числе, например, «Противодействие терроризму в Российской Федерации и личная безопасность граждан. Вопросы и ответы», а также очень важный и нужный документ - «Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации», одобренная НАК России 12 февраля 2008 г. Но этого явно недостаточно[7](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/VSF_NEW201202171105/VSF_NEW201202171105_p_006.htm" \l "aN7).

Информационно-методическое и информационно-аналитическое сопровождение деятельности по обеспечению антитеррористической безопасности, как особо отмечается в указанной Концепции, является одним из приоритетных направлений совершенствования системы противодействия терроризму. Так, применительно к обеспечению безопасности объектов социальной инфраструктуры на муниципальном уровне информационно-аналитическое сопровождение этой деятельности предусматривает проведение очень важных и нужных видов работ:

- исследование основных факторов, определяющих сущность и состояние террористических угроз, прогнозирование вероятных тенденций и закономерностей развития террористических угроз, разработка предложений для своевременного принятия управленческих решений по их нейтрализации;

- совершенствование, в том числе на основе внедрения современных информационно-телекоммуникационных технологий, информационно-аналитического сопровождения координации деятельности по противодействию терроризму федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий и оперативных штабов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, структур гражданского общества, проведение в этих целях ситуационных анализов с привлечением специализированных научных учреждений.

В начале статьи отмечалось, что в системе комплексного обеспечения безопасности объектов социальной инфраструктуры мерам обеспечения их антитеррористической безопасности отводится существенная роль. И это в условиях разгула международного терроризма оправданно и необходимо. Вместе с тем следует подчеркнуть такую важную деталь, что антитеррористическая составляющая обеспечения безопасности не создается автономно, а она встраивается в общий комплекс мер системы обеспечения безопасности объекта, а ответственность за ее повседневное функционирование возлагается на руководство и администрацию объекта, включая специалистов службы безопасности (охраны), если таковая там имеется.

В этой связи целесообразно привлечь внимание к решению вопросов организации этой работы на уровне администрации муниципального образования и в рамках юрисдикции органов местного самоуправления. Исследования вопросов оптимальной организации и управления процессом обеспечения комплексной безопасности объектов социальной инфраструктуры с этих позиций довольно редки, а возникающих здесь проблем не мало. Поясним почему.

В каждом субъекте Федерации имеются разные по масштабу категории муниципальных образований – от крупных городов до небольших поселений.

Важно принять во внимание, что в совокупности на территории всех субъектов Российской Федерации имеется около 25 тыс. муниципальных образований, в числе которых более 500 городских округов, почти 2000 муниципальных районов и столько же городских поселений, где проживает около 65% населения нашей страны. На их территории, кроме проживающего там населения, расположены разнообразные предприятия промышленности, транспорта и иных важнейших коммуникаций, объекты жизнеобеспечения и массового пребывания людей (театры, стадионы, рынки и пр.), а также иные объекты так называемой критической социальной инфраструктуры.

Особенно это актуально для муниципальных образований на уровне городов и крупных муниципальных районов, где жизненно важные социальные объекты, объекты жизнеобеспечения населения и прочая инфраструктура города (района) в целом выступают как взаимосвязанная система, требующая комплексной защиты от различного рода угроз.

Безусловно, потенциальные и реальные угрозы для социальных и иных объектов жизнедеятельности каждого из конкретных муниципальных образований будут иметь свою специфику и достаточно широкий спектр. В связи с этим организация и управление процессом обеспечения комплексной безопасности объектов социальной инфраструктуры муниципального образования должна рассматриваться не точечно, а с системных позиций с учетом специфики производственной деятельности объектов, их внутрисистемных связей и взаимоотношений, а также складывающейся социально-политической и оперативной обстановки в масштабе границ муниципального городского округа или района. Вместе с тем их системная совокупность должна рассматриваться как основное ядро системы комплексной безопасности муниципального образования, ответственность за организацию и эффективность управления которой возложена на его администрацию. В свою очередь администрация наделяется и правом привлечения к выполнению этих функций представителей спецслужб, правоохранительных и других органов исполнительной власти муниципального образования в пределах их компетенции и установленных им полномочий. На практике это осуществляется также путем создания комиссий и им подобных структур, которые должны содействовать созданию необходимой системы обеспечения безопасности объектов социальной инфраструктуры муниципального образования, осуществлять контроль за ее дееспособностью, координировать действия различных сил и средств в ситуациях возникновения угроз безопасности таким объектам.

Так, применительно к задачам противодействия терроризму эта функция возлагается на Антитеррористическую комиссию, создаваемую в муниципальном образовании по согласованию с органами исполнительной власти, Антитеррористической комиссией и Оперативным штабом субъекта Федерации в соответствии с Указом Президента РФ «О мерах противодействия терроризму» № 116 от 15 февраля 2006 г. Данная Комиссия является своего рода коллективным и комплексным органом управления, так как возглавляется руководителем администрации муниципального образования, а в ее состав по типовой структуре входят руководители и квалифицированные специалисты других исполнительных органов власти и правопорядка.

В текущем режиме на основе анализа оперативной обстановки на территории муниципального образования, исходя из предпосылок возникновения террористических угроз объектам повышенной опасности, Антитеррористическая комиссия осуществляет координацию работы органов местного самоуправления по предупреждению (профилактике) преступлений террористической направленности. Оперативное же реагирование на внезапное возникновение террористической или иной угрозы безопасности населению (либо конкретным объектам социальной инфраструктуры муниципального образования) входит в компетенцию территориального подразделения органов ФСБ, а также местных органов МВД, МЧС и др. При этом глава исполнительной власти муниципального образования (его заместитель) при возникновении кризисной ситуации должен обеспечить мобилизацию необходимых сил и средств и координацию их действий в муниципальной системе мер обеспечения безопасности населения и объектов.

Из изложенного можно сделать заключение, что управление процессом обеспечения комплексной безопасности объектов социальной инфраструктуры в масштабе муниципального образования - дело достаточно сложное, требующее специальной подготовки и квалификации.

Глава каждого муниципального образования по своему статусу обременен многими функциями и соответствующими полномочиями на их осуществление, в том числе и в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, функционирования объектов социальной инфраструктуры. В своей управленческой деятельности глава органа исполнительной власти опирается на сотрудников администрации муниципального образования, которая состоит из специалистов разного профиля и квалификации. Анализ показывает, что в администрациях большого числа муниципальных образований сотрудников, имеющих специальную подготовку в сфере обеспечения комплексной безопасности различных категорий объектов, включая объекты социальной инфраструктуры, критически мало или вообще нет.

Суть этой проблемы состоит в том, что ранее в нашей стране целевая подготовка специалистов такого профиля для местных органов исполнительной власти не велась. Потребность в них постепенно сформировалась после завершения реформы системы органов местного самоуправления и появления большого числа муниципальных образований. Реальная потребность в таких специалистах высока. На первоначальном этапе ее частично удалось решить путем привлечения на работу в администрации бывших сотрудников (в основном пенсионеров) органов ФСБ, МВД, МЧС, Министерства обороны и других специальных служб. Но время идет, им нужна замена. Уповать на то, что подойдут новые «свежие силы пенсионеров» вряд ли целесообразно, так как в настоящее время и на перспективу нужны молодые специалисты-управленцы, способные применить новейшие методы, средства и технологии в практике обеспечения безопасности объектов повышенной опасности. Иными словами, требуется целенаправленная организация подготовки специалистов данного профиля в ВУЗзах или специальных учебных центрах. Такая подготовка постепенно развертывается в некоторых учебных заведениях страны, в том числе и в Москве, но это пока скромные попытки, которые не отвечают реальным потребностям практики.

Автору вместе с коллегами по прошлой службе в органах безопасности пришлось принять участие в разработке учебных программ, научно-методических и иных материалов, а также непосредственно преподавать ряд специальных дисциплин по проблемам обеспечения безопасности в одном из вузов Москвы.

На наш взгляд, развитие такой работы по подготовке специалистов указанного профиля для органов муниципального управления на базе межведомственных и ведомственных учебных центров и высших учебных заведений имеет не только большое практическое значение и перспективу, но и заслуживает особой государственной поддержки. Первые шаги сделаны, но нужно работать на перспективу. Пример этому подает Национальный антитеррористический комитет Российской Федерации, который в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации особо отметил, что «…кадровая политика является одним из основных средств повышения эффективности функционирования общегосударственной системы противодействия терроризму и реализуется путем комплектования подразделений, занимающихся вопросами противодействия терроризму, квалифицированными специалистами, обладающими необходимыми качествами…». При этом «…кадровое обеспечение противодействия терроризму осуществляется по следующим основным направлениям:

подготовка и переподготовка сотрудников штатного и нештатного состава субъектов;

антитеррористическая подготовка сотрудников федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, участвующих в рамках своих полномочий в данной деятельности;

антитеррористическая специализация сотрудников негосударственных структур безопасности с учетом специфики решаемых ими задач;

подготовка специалистов, располагающих знаниями и умениями в специфических областях противодействия терроризму (по линии противодействия идеологии терроризма, «ядерного», «кибертерроризма», «биотерроризма» и других);

создание экспертных групп из числа специалистов органов исполнительной власти, обладающих специальными знаниями и навыками в определенной сфере деятельности….»[8](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/VSF_NEW201202171105/VSF_NEW201202171105_p_006.htm" \l "aN8).

Думается, что для обеспечения комплексной безопасности объектов социальной инфраструктуры наличие в администрации муниципального образования специалистов с антитеррористической подготовкой и смежными профилями специализации в сфере безопасности может быть весьма востребованной.

Другой не менее актуальной проблемой является создание типовой методологической основы, своего рода модели, нормативно-организационных документов, в соответствии с которыми должна строиться практика обеспечения безопасности объектов муниципальных образований. В органах местного самоуправления такие документы разрабатывались и готовятся до сих пор сотрудниками администрации, нередко на основе субъективного понимания и толкования тех или иных норм федеральных законов, нормативных правовых актов субъекта Федерации и других организационно-распорядительных документов по вопросам организации комплексной безопасности различных категорий объектов повышенной опасности.

Как показывает анализ, в силу недостаточной квалификации разработчиков таких документов, а также других причин это породило не мало издержек в содержательной части муниципальных нормативно-правовых актов и принятие зачастую формальных организационно-управленческих и иных решений. Такая «своя» нормативная база по вопросам управления процессом обеспечения комплексной безопасности объектов повышенной опасности муниципальных образований может в критических ситуациях обернуться большой бедой. Поэтому она объективно нуждается в квалифицированной экспертизе и даже в научном обобщении. В этой связи было бы оправданным, на наш взгляд, при содействии Совета Федерации и под эгидой Министерства регионального развития РФ с участием специалистов Минюста, ФСБ, МВД, МЧС России и других заинтересованных федеральных и региональных структурами провести такое исследование, в рамках которого:

собрать и проанализировать нормативно-правовые, организационно-распорядительные и иные документы органов местного самоуправления, регламентирующие организацию комплексной безопасности объектов муниципальных образований, включая порядок использования для этих целей специальных сил и средств, формы их взаимодействия, процедуры контроля за работоспособностью систем безопасности;

определить степень готовности различных служб муниципальных образований к отражению различных угроз безопасности объектам, а также пути минимизации их воздействия.

Результаты такого исследования, на наш взгляд, позволят не только разработать системную типологию угроз безопасности объектам муниципального образования, но и выявить доминанту отдельных угроз по отношению к конкретным объектам повышенной опасности или другим уязвимым «точкам» жизнедеятельности и жизнеобеспечения населения. Такая обобщенная типология угроз могла бы стать своеобразным методическим пособием (ориентировкой) для администрации, членов Антитеррористической комиссии и специалистов иных структур органов местного самоуправления, которые применительно к местным условиям обстановки (социально-экономической, оперативной, криминогенной и пр.) могли бы ее использовать при подготовке нормативно-организационных документов и принятия различных управленческих решений. Это также может способствовать не только унификации нормативно-организационной основы обеспечения комплексной безопасности объектов муниципального образования, но и разработать такие важные и нужные руководящие документы, как Концепция комплексной безопасности объектов повышенной опасности муниципального образования и целевая Программа ее реализации на среднесрочный период, а также на перспективу. В целом ряде крупнейших муниципальных образований субъектов Российской Федерации такая практика активно развивается, в том числе в г. Москве. Здесь уже несколько лет назад разработаны и используются в практической деятельности многие подобные документы[9](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/VSF_NEW201202171105/VSF_NEW201202171105_p_006.htm" \l "aN9).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

[6](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/VSF_NEW201202171105/VSF_NEW201202171105_p_006.htm" \l "bN6) Результаты этого исследования были опубликованы в Интернете на сайте - httр://antiterror.ru

[7](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/VSF_NEW201202171105/VSF_NEW201202171105_p_006.htm" \l "bN7) В некоторой степени устранению этого недостатка может способствовать издание книги А.Г.Сидоренко, Ю.В.Тихомирова «Терроризм и антитеррористическая безопасность в контексте истории и современной геополитики» - М.:Кучково поле, 2011.

[8](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/VSF_NEW201202171105/VSF_NEW201202171105_p_006.htm" \l "bN8) См. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, одобрена НАК России 12.02.2008г.

[9](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/VSF_NEW201202171105/VSF_NEW201202171105_p_006.htm" \l "bN9) См. например: «Концепция безопасности Москвы» (утв. постановлением Правительства Москвы от 22.08.2000 г. № 654 , с изм. и доп. от 02.12 2003 г. № 1005-П), «О Комплексной городской целевой программе профилактики правонарушений, борьбы с преступностью и обеспечения безопасности граждан в городе Москве на 2006-2010 годы» (утв. постановлением Правительства Москвы от 31.01.2006 г.), «Концепция обеспечения комплексной безопасности и антитеррористической защищенности высотных зданий и сооружений г. Москвы» и др. документы.