

РЕКОМЕНДАЦИИ

по вопросам реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере профилактики терроризма, предусмотренных статьей 5.2 Федерального закона от 6 марта 2006 года №35-ФЗ «О противодействии терроризму»

Разработанные аппаратом Антитеррористической комиссии в Краснодарском крае (далее – аппарат АТК в КК, АТК в КК) рекомендации предназначены для глав муниципальных образований, заместителей глав муниципальных образований, курирующих вопросы антитеррористической защищенности и противодействия терроризму (секретарей антитеррористических комиссий в муниципальных образованиях, руководителей аппаратов антитеррористических комиссий в муниципальных образованиях (далее – аппарат АТК в МО, АТК в МО)).

Представленные материалы носят рекомендательный характер, которые предлагаются к использованию в практической деятельности по организации работы органов местного самоуправления (далее – орган МСУ) в сфере профилактики терроризма в целях реализации полномочий, предусмотренных статьей 5.2 Федерального закона от 6 марта 2006 года №35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее - Федеральный закон «О противодействии терроризму»).

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время терроризм является одной из наиболее опасных угроз безопасности и стабильности в мире.

Международный опыт контртеррористической деятельности свидетельствует о том, что решающая роль в обнаружении террористов, их пособников, вскрытии их планов и ликвидации последствий принадлежит обществу, каждому из граждан страны. Именно сплоченная, активная позиция людей, осуждающих терроризм и готовых ему противостоять, способна не позволить рекрутировать в его ряды новых членов.

На сегодняшний день Федеральный закон «О противодействии терроризму» является основным источником национального антитеррористического законодательства и нормативным правовым актом федерального уровня, который закрепил одной из форм противодействия терроризму деятельность органов МСУ по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма) (п. «а» ч. 4 ст. 3), поскольку современное понятие терроризма основными его признаками закрепляет, во-первых, цель - воздействие на принятие решения органами государственной власти, органами МСУ или международными организациями и, во-вторых, способы достижения этой цели - устрашение населения и (или) иные формы противоправных насильственных действий.

В связи с тем, что вопрос о противодействии терроризму носит комплексный характер и является общегосударственной задачей Федеральный закон «О противодействии терроризму» определяет противодействие терроризму как деятельность органов государственной власти и органов МСУ.

Позиция федерального законодателя отражает и положения Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, которая определяет основные принципы государственной политики в области противодействия терроризму в Российской Федерации, цель, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации

Иными словами, противодействие терроризму - это деятельность органов государственной власти и органов МСУ, реализующаяся в трех направлениях: профилактика терроризма, борьба с терроризмом, а также минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма.

Что касается полномочий в области противодействия терроризму, возложенных на органы МСУ, то эти полномочия были закреплены ранее в Федеральном законе от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве общей нормы, предусматривающая участие в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма в границах муниципального образования при решении вопросов местного значения.

В настоящее время федеральный законодатель, в статье 5.2 Федерального закона «О противодействии терроризму» (введена Федеральным законом от 06.07.2016 N 374-ФЗ), в целях конкретизации государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней единой государственной власти в Российской Федерации, уточнил полномочия органов МСУ в рассматриваемой сфере общественных правоотношений.

Для решения вопросов участия в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма органы МСУ должны руководствоваться следующими нормативными правовыми актами и документами организационно-распорядительного характера:

Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;

Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 05 октября 2009 года;

Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013-2018 годы, утвержденный Президентом Российской Федерации 26 апреля 2013 года № Пр-1069 (с изменениями от 05 октября 2016 года № Пр-1960);

постановление Главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 29 апреля 2014 года № 426 «О мерах по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений на территории Краснодарского края»;

Устав муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» субъектами противодействия терроризму являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы МСУ. Все субъекты должны принимать решения в области противодействия терроризму в полном объеме в пределах своих полномочий и в четком взаимодействии друг с другом.

Для принятия эффективных решений необходима соответствующая информация, наличие сил и средств. Следовательно, обладая различной суммой информации, компетенции, не все субъекты в равной степени участвуют в процессе противодействия терроризму.

Органы МСУ участвуют в профилактике терроризма, в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма в границах своего поселения, муниципального района, городского округа.

В рамках реализации полномочий в сфере профилактики терроризма и организации деятельности в указанной сфере органы МСУ обязаны использовать все имеющиеся средства и способы противодействия.

Под средствами противодействия терроризму следует понимать органы и институты государства и общества, которые непосредственно используются для предотвращения, нейтрализации и устранения террористических угроз, а также ликвидации их последствий.

Что касается способов противодействия терроризму, то Федеральный закон «О противодействии терроризму» ориентирует все субъекты на приоритетное использование всего арсенала средств и методов защиты общества от опасностей и угроз терроризма.

Всю совокупность способов противодействия терроризму принято делить на три группы:

по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);

по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом);

по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Согласно действующему законодательству органы МСУ должны принимать участие в профилактике терроризма и минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

На сегодняшний день в Федеральном законе «О противодействии терроризму» в статье 5.2 конкретизированы полномочия органов МСУ при решении вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений, ранее закрепленных в Федеральном законе от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В целях организации деятельности органов МСУ по противодействию терроризму в муниципальных образованиях края должен составляться План основ-

ных мероприятий по организации антитеррористической деятельности муниципального образования на следующий год. В плане предусматриваются следующие мероприятия:

проведение комплексных проверок состояния антитеррористической и противодиверсионной защищенности потенциальных объектов террористических посягательств и мест с массовым пребыванием людей с привлечением специалистов правоохранительных органов (не менее 30% объектов ежегодно);

мероприятия по совершенствованию физической защиты и технической укрепленности объектов;

проведение учений и тренировок с отработкой вопросов антитеррористической и противодиверсионной защиты и контролировать их проведение на подведомственных объектах;

проведение мероприятий по профилактике преступлений террористического характера, информационному противодействию терроризму.

Информация к сведению:

При организации работы по профилактике террористической деятельности следует учитывать, что по всем вопросам местного значения (в том числе, по вопросу участия в профилактике терроризма) органами МСУ должны приниматься муниципальные правовые акты. Это может быть решение собрания депутатов или постановление (распоряжение) главы муниципального образования.

Наделение органов МСУ полномочиями по участию в профилактике терроризма и минимизации и (или) ликвидации последствий их проявлений требует внесения соответствующих изменений в правовые акты и документы организационно-распорядительного характера муниципального образования.

Для повышения эффективности исполнения полномочий органа МСУ необходимо введение в штат администрации муниципального образования отдельного специалиста с закреплением за ним полномочий по организации работы по линии противодействия терроризму или назначение ответственного лица из числа должностных лиц местной администрации муниципального образования, закрепив ответственность за решение вопросов в данной сфере в его должностном регламенте.

В рамках реализации полномочий по данному направлению деятельности органы МСУ взаимодействуют с:

администрацией района;

подразделениями территориальных органов внутренних дел, в том числе службой участковых уполномоченных полиции;

подразделениями территориальных органов войск национальной гвардии; районными подразделениями ФСБ;

прокуратурой района;

общественными объединениями, участвующими в обеспечении правопорядка в районе;

иными организациями, предприятиями, расположенными на территории МО, а также гражданами.

В условиях повседневной деятельности рекомендуется следующий механизм реализации полномочий, закрепленных в статье 5.2 Федерального закона «О противодействии терроризму»:

I. Разрабатывают и реализуют муниципальные программы в области профилактики терроризма, а также минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений.

Реализация полномочий по противодействию терроризму (профилактика терроризма) должна осуществляться в плановом порядке, системно и комплексно.

Планирование мероприятий целесообразно осуществлять путем разработки и утверждения муниципальной целевой программы (далее – Программа) по участию органов МСУ в профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий их проявлений на территории муниципального образования.

Информация к сведению:

На 2017 год в 8 МО Краснодарского края разработаны и реализуются целевые муниципальные программы по участию органов МСУ в профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий их проявлений на территории МО, в 27 МО – в рамках подпрограмм к программам по обеспечению безопасности населения. В остальных МО финансирование мероприятий профилактики терроризма осуществляется в рамках отдельных мероприятий к программам по обеспечению безопасности населения, а также в рамках отдельных мероприятий других действующих программ. Всего финансирование мероприятий профилактики терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий их проявлений на территории МО предусмотрено в рамках 91 программы (подпрограммы).

При разработке и реализации муниципальных программ рекомендуется осуществлять:

1. Сбор, систематизацию и анализ информации, необходимой для разработки Программы.

При планировании собирается, систематизируется и анализируется информация, характеризующая:

криминогенную обстановку по линии терроризма на территории муниципального образования, района и прогноз ее развития;

общественно-политическую ситуацию;

количественные и качественные показатели преступности;

состояние профилактики правонарушений в данной сфере на территории МО, района и результаты выполнения Плана за предшествующий период;

результаты деятельности органов МСУ по данному направлению.

2. Сбор предложений в проект Программы.

Предложения в проект Программы могут представляться учреждениями, организациями, являющимися субъектами системы профилактики терроризма,

расположенными на территории муниципального образования, правоохранительными органами, на подведомственной территории которых расположено муниципальное образование. Предложения в Программу должны:

основываться на требованиях законодательства Российской Федерации и Краснодарского края;

учитывать криминогенную обстановку на территории муниципального образования и прогноз ее развития;

быть четко сформулированными, обеспеченными финансовыми, материально-техническими и кадровыми ресурсами;

иметь конкретные сроки выполнения и ответственных исполнителей.

3. Подготовка проекта Программы.

В Программе конкретизируются приоритетные направления деятельности и задачи в сфере профилактики терроризма, определяются ответственные исполнители и соисполнители, устанавливаются сроки исполнения мероприятий.

При подготовке проекта Программы учитываются:

имеющиеся на территории муниципального образования нерешенные проблемы по различным направлениям деятельности в сфере профилактики терроризма;

целевые программы администрации района, содержащие мероприятия в сфере профилактики правонарушений, в т.ч. профилактики терроризма;

решения и рекомендации Национального антитеррористического комитета, АТК в КК;

результаты выполнения плановых мероприятий за предшествующие периоды.

4. Согласование Программы.

Разработчик муниципальной программы должен в обязательном порядке согласовать проект программы со всеми исполнителями и соисполнителями, финансовым управлением администрации муниципального образования, правовым управлением администрации муниципального образования.

5. Утверждение Программы муниципальным правовым актом (решение собрания депутатов муниципального образования, постановление или распоряжение Главы муниципального образования).

Информация к сведению:

Анализ деятельности АТК в МО показал, что муниципальные программы разрабатываются аппаратами АТК в МО, которые зачастую бывают ответственными исполнителями и соисполнителями запланированных мероприятий, что в корне неверно и противоречит положениям федерального законодательства, а также целям и задачам их образования. Аппараты АТК в МО должны координировать и контролировать реализацию Программ в рассматриваемой сфере.

Ответственным исполнителем является орган МСУ, образованный в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 41) и уставом муниципального образования, наделенный правами юридического лица, имеющий в своем ведении обособленное муниципальное имущество, которое закрепляется за ним на праве оперативного управления и служит для обеспечения собственной деятельности в целях реализации управленческих функций.

Аппараты АТК в МО - это специальные структурные подразделения, образованные исключительно для обеспечения деятельности коллегиального органа, координирующего деятельность в области противодействия терроризму на уровне муниципалитета, а не только органа местного самоуправления.

В соответствии с частью 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ утверждается решением районного (городского) собрания депутатов о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Муниципальные программы в сфере профилактики терроризма должны в обязательном порядке проходить согласование с аппаратами АТК в МО.

При согласовании предлагается учитывать положения данных рекомендаций на предмет соответствия заявленных в программах мероприятий целям и задачам профилактики, криминогенной обстановке, и в целом общественно политическим процессам, протекающим в республике.

В программы должны включаться мероприятия, нацеленные на снижение уровня радикализации различных групп населения края, недопущение вовлечения молодежи в террористическую деятельность, эффективное идеологическое сопровождение деятельности органов МСУ по противодействию терроризму, укрепление межэтнического сотрудничества, мира и согласия, обеспечение терпимости в межнациональных отношениях и др.

Мероприятия, содержащиеся в указанных планах, программах и решениях, адаптируются с учетом особенностей муниципального образования и конкретизируются применительно к компетенции муниципального образования.

Недопустима подмена мероприятий по профилактике терроризма иными мероприятиями общепрофилактического, патриотического, спортивного характера.

Аппаратами АТК в МО проводится анализ деятельности органов МСУ в сфере профилактики терроризма в рамках реализации муниципальных программ и по результатам рекомендуется разрабатывать и вносить в администрации районов и другие исполнительные органы государственной власти предложения по совершенствованию организации работы в данном направлении деятельности.

II. Организуют и проводят в муниципальных образованиях информационно-пропагандистские мероприятия по разъяснению сущности терроризма и его общественной опасности, а также по формированию у граждан неприятия идеологии терроризма, в том числе путем распространения информационных материалов, печатной продукции, проведения разъяснительной работы и иных мероприятий.

При реализации данных полномочий рекомендуется:

осуществление анализа складывающейся в муниципальном образовании общественно-политической ситуации. По результатам анализа - выработка необходимых предложений по перечню мероприятий;

изготовление и распространение информационно-агитационных материалов, баннеров, буклетов, брошюр, кино- и видео- материалов, разъясняющих сущность терроризма и его общественную опасность;

организация, участие и проведение с привлечением представителей духовенства, профильных министерств и ведомств разъяснительной работы в форме лекций, семинаров, тематических встреч с различными категориями граждан;

разработка, издание и распространение тематических памяток, листовок, брошюр, пособий;

разработка и размещение в муниципальных и районных средствах массовой информации (далее – СМИ) тематических статей, передач;

оборудование информационных уличных стендов;

приобретение и использование (показ) учебно-наглядных пособий, тематических видеофильмов;

размещение на территории муниципального образования (на информационных стендах) информации о действиях граждан при возникновении угрозы или совершении террористического акта, о контактных телефонах, телефонах доверия правоохранительных органов и специальных служб районного и городского уровня;

организация и участие в проведении тематических уроков в образовательных учреждениях, находящихся на территории муниципального образования;

организация адресно-профилактической работы с выделенной категорией граждан;

организация и участие в проведении лекций, семинаров, тематических встреч с несовершеннолетними и молодежью, проживающими на территории муниципального образования;

организация издания и распространения среди населения муниципального образования (например, путем помещения в почтовые ящики) тематических листовок и брошюр, пропагандирующих гармонизацию межэтнических и межкультурных отношений, толерантное отношение к гражданам иных этнических, религиозных, расовых групп, нетерпимое отношение к проявлениям ксенофобии;

организация разработки и опубликования в муниципальных СМИ тематических статей по вопросам профилактики терроризма.

III. Участвуют в мероприятиях по профилактике терроризма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений, организуемых федеральными органами исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Для реализации данных полномочий рекомендуется:

1. Организовать и осуществлять взаимообмен информацией с подразделениями территориальных органов войск национальной гвардии, внутренних дел, районными подразделениями ФСБ:

о планирующихся либо совершенных правонарушениях (преступлениях) террористического характера;

о местах концентрации молодежи, в том числе представителей неформальных молодежных объединений;

о действующих на территории муниципального образования организациях религиозной направленности радикального толка.

2. Организовать и осуществлять мониторинг общественно-политической ситуации и социально-экономических процессов протекающих на территории

муниципального образования с целью выявления факторов, способствующих возникновению и распространению идеологии терроризма в соответствии с Регламентом мониторинга политических, социально-экономических и иных процессов, оказывающих влияние на ситуацию в области противодействия терроризму на территории Краснодарского края, утвержденном протоколом заседания АТК в КК от 2 августа 2017 года № 93.

3. Направлять, по результатам мониторинга, предложения в органы исполнительной власти Краснодарского края по перечню мероприятий по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий, нацеленные на конкретные целевые группы, позволяющие решать наиболее острые вопросы противодействия идеологии терроризма, стоящие перед органами МСУ и обеспечивающих достижение поставленной цели.

4. Выработка предложений по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти Краснодарского края и органов МСУ в проведении учений в целях усиления взаимодействия указанных органов при осуществлении мер по противодействию терроризму.

5. Совместное с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в Краснодарском крае, осуществляющих борьбу с терроризмом, органами исполнительной власти с учетом характера и последствий террористического акта, а также других обстоятельств принятие первоочередных мер, направленных на выявление и учет пострадавших, определение видов необходимой помощи в целях социальной реабилитации пострадавших.

6. Участие в ликвидации (минимизации) последствий, совершенных на территории и объектах муниципальной собственности террористических актов.

IV. Обеспечивают выполнение требований к антитеррористической защищенности объектов, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления.

В целях реализации данных полномочий рекомендуется:

совместно с руководителями правоохранительных органов в муниципальном образовании регулярно изучать и анализировать информацию о состоянии общественно-политической и социально-экономической обстановки, складывающейся на территории муниципального образования, развитие которой может оказать негативное влияние на уровень антитеррористической защищенности, выработать необходимые предложения по устранению причин и условий, способствующих проявлению таких процессов;

организовывать обследование, категорирование, проверки состояния антитеррористической защищенности объектов (территорий);

организовывать работу по повышению технической укреплённости жилищного фонда, потенциальных объектов террористических посягательств, мест массового пребывания людей;

проводить анализ уровня технической укомплектованности и качество применяемых инженерно-технических средств охраны на потенциальных объектах террористических посягательств, а также местах массового пребывания людей;

организовывать деятельность комиссии по обследованию потенциальных объектов террористических посягательств, а также мест массового пребывания людей;

организовывать выработку мер по устранению выявленных недостатков и обобщение характерных недостатков, принимать меры по их недопущению в дальнейшем;

организовывать поддержку готовности сил и средств районного (городского) звена территориальной подсистемы РСЧС, выделенных в состав сил и средств, осуществляющих первоочередные мероприятия по предотвращению актов терроризма;

осуществлять контроль за устранением юридическими и физическими лицами выявленных недостатков, а также утвержденных требований антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в собственности органов местного самоуправления или в ведении органов МСУ.

Информация к сведению:

В ходе обследования изучается организация охраны ее виды, устанавливается источник финансирования и оценивается полнота финансирования охранных мероприятий. Для этого необходимо организовать взаимодействие с муниципальной комиссией по обследованию потенциальных объектов террористических посягательств, а также мест массового пребывания людей.

В целях реализации возложенных на АТК в МО функций в муниципальных образованиях образованы муниципальные межведомственные комиссии по обследованию потенциальных объектов террористических посягательств, а также мест массового пребывания людей.

В состав указанной межведомственной комиссии могут быть включены представители отраслевых подразделений администраций МО, в качестве лиц обеспечивающих реализацию функций АТК в МО по организации информационно-аналитической работы по вопросам антитеррористической защищенности на указанных объектах, а также выработке мер по минимизации и ликвидации последствий террористических актов.

V. Направляют предложения по вопросам участия в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

На основе анализа работы органов МСУ в сфере профилактики терроризма рекомендуется:

разрабатывать и вносить предложения в органы исполнительной власти Краснодарского края, направленные на совершенствование государственной и региональной политики в рассматриваемой сфере, в целях устранения предпосылок, способствующих совершению террористических актов и формированию социальной базы терроризма;

разрабатывать и вносить предложения по совершенствованию участия органов исполнительной власти Краснодарского края и органов МСУ в организации и проведении совместных мероприятий по профилактике терроризма, а также минимизации и ликвидации последствий его проявлений;

определить круг вопросов, по которым целесообразно организовать взаимодействие, форм взаимодействия и возможности предоставления ответной информации;

организовать информационный обмен в сфере профилактики терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;

разрабатывать и вносить в администрации районов и органы исполнительной власти Краснодарского края предложения по совершенствованию организации работы в данном направлении деятельности.

VI. Осуществляют иные полномочия по решению вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений.

Рассмотренный перечень полномочий не является ограниченным.

Предлагается:

осуществлять мониторинг состояния антитеррористической защищенности объектов потенциальных террористических посягательств всех форм собственности, находящиеся на территории муниципального образования, с целью реализации правообладателями этих объектов требований федерального законодательства и актов комиссионных обследований;

Информация к сведению:

По имеющимся статистическим данным на территории Краснодарского края находятся более 4000 объектов, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления, а отраслевых объектов, попадающих под действие постановлений Правительства Российской Федерации в отношении обеспечения их антитеррористической защищенности более 12000.

проводить анализ действующих муниципальных правовых актов и нормативных правовых актов Краснодарского края в области противодействия терроризму, а также правоприменительной практики с целью выработки предложений по совершенствованию нормативно правовой базы.

Информация к сведению:

Анализ деятельности АТК в МО показал, что проекты правовых актов готовятся сотрудниками аппаратов АТК в МО. Данное положение дел не согласуется с полномочиями и функциями аппарата АТК в МО. Для обеспечения качественной подготовки проектов правовых актов, их логической обоснованности и согласованности рекомендуется привлекать к данной работе правовые управления (отделы) администраций МО.

Аппарат Антитеррористической комиссии
в Краснодарском крае