

Константин Петрович Индык

кандидат юридических наук

<https://orcid.org/0000-0002-2028-4907>, konsind01@rambler.ru

*Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет
Российская Федерация, 190005, Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4*

Антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации: деятельность, проблемы правового регулирувания и пути совершенствования (на примере Санкт-Петербурга)

Аннотация: В представленной научной статье автор рассматривает вопросы правового регулирования и деятельности антитеррористических комиссий в регионах Российской Федерации. В статье обращается внимание на несовершенство законодательства, препятствующее нормальному функционированию антитеррористических комиссий в регионах, и предлагаются меры по совершенствованию указанного законодательства и меры по оптимизации механизма осуществления антитеррористическими комиссиями своих целей и задач, в том числе в сфере межведомственного взаимодействия. Для того, чтобы привести нормы, регулирующие вопросы антитеррористической защищённости объектов, к единому стандарту, автор предлагает систематизировать некоторые акты органов исполнительной власти путём консолидации. В целях совершенствования практики привлечения к административной и дисциплинарной ответственности за неисполнение решений АТК Санкт-Петербурга и поручений её аппарата автор предлагает ряд мер правового и организационного характера. В итоге автор делает вывод о том, что совершенствование работы антитеррористических комиссий в регионах следует осуществлять по трём основным направлениям: совершенствование нормативного регулирования, повышение профессионального уровня сотрудников антитеррористических комиссий, повышение результатов административной практики, в том числе посредством обмена опытом между региональными антитеррористическими комиссиями.

Ключевые слова: антитеррористическая комиссия, координация деятельности, органы исполнительной власти, территориальные органы, противодействие терроризму, консолидация законодательства, правоприменительная практика

Для цитирования: Индык К. П. Антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации: деятельность, проблемы правового регулирования и пути совершенствования (на примере Санкт-Петербурга) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 4 (92). – С. 181–187; doi: 10.35750/2071-8284-2021-4-181-187.

Konstantin P. Indyk

Can. Sci. (Jurid)

<https://orcid.org/0000-0002-2028-4907>, konsind01@rambler.ru

*Saint Petersburg State University of Architecture & Civil Engineering
4, 2-nd Krasnoarmeyskaya str., St. Petersburg, 190005, Russian Federation*

Anti-terrorist commissions in the constituent entities of the Russian Federation: activities, problems of legal regulation and ways of improvement (on the example of St. Petersburg)

Abstract: In the article the author considers issues of legal regulation and activities of anti-terrorist commissions in the regions of the Russian Federation (hereinafter ATC). The article draws attention to the imperfection of the legislation that impedes normal functioning of the ATC in the regions, and proposes measures to improve the legislation and measures to optimize the mechanism for implementing goals and objectives of the ATC, including the field of interdepartmental interaction. In order to bring the norms governing the issues of antiterrorist security of objects to a single standard, the author proposes to systematize some acts of the executive authorities through consolidation. In order to improve the practice of bringing to administrative and disciplinary responsibility for failure to comply with decisions of the ATC of St. Petersburg and instructions of its staff, the author proposes a number of legal and organizational measures. As a result, the author concludes that improving the work of ATC in the regions should be carried out in three main directions: improving regulatory regulation, increasing the professional level of ATC employees, improving the results of administrative practice, including the exchange of experience between regional ATC.

Keywords: anti-terrorist commission, coordination of activities, executive authorities, territorial bodies, countering terrorism, consolidation of legislation, law enforcement practice

For citation: Indyk K. P. Anti-terrorist commissions in the constituent entities of the Russian Federation: activities, problems of legal regulation and ways of improvement (on the example of St. Petersburg) // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2021. – № 4 (92). – P. 181–187; doi: 10.35750/2071-8284-2021-4-181-187.

Российская Федерация при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер, в том числе и в сфере противодействия терроризму [1, с. 1177].

Сегодня в Российской Федерации сформирована стройная общегосударственная система противодействия терроризму, в основу которой лёг Федеральный закон «О противодействии терроризму» («Российская газета» от 10 марта 2006 г. № 48). В нём законодатель определил ключевые принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма. Кроме того, в данном законе закреплены полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области противодействия терроризму [2, с.29].

К ключевым субъектам противодействия терроризму и минимизации и (или) ликви-

дации последствий проявления терроризма относятся Национальный антитеррористический комитет и образованные в субъектах Российской Федерации антитеррористические комиссии (далее – АТК), одной из основных задач которых является координация деятельности территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий его проявления [3, с. 62].

За время своей деятельности АТК накопили большой опыт работы в сфере координации деятельности исполнительных органов государственной власти по профилактике терроризма, организации работы по профилактике терроризма на районном и муниципальном уровнях, однако глубокий анализ нормативного материала, регулирующего эту деятельность, анализ практики деятельности АТК показывают, что в настоящее время ещё остаются проблемы правового и организационного характера, требующие научного осмысления и

практических решений органов законодательной и исполнительной власти [4, с. 115].

Одним из направлений, требующих корректировки в правовом регулировании деятельности органов государственной власти в сфере противодействия терроризму, является координация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на районном уровне [5, с. 80].

Говоря о структуре органов государственной и исполнительной власти в сфере противодействия терроризму, нельзя не отметить, что условно, её можно представить в виде вертикали, включающей две составляющие:

– вертикаль органов обеспечения безопасности, к которой относится Национальный антитеррористический комитет (далее НАК) – Федеральный оперативный штаб – оперативные штабы в субъектах Федерации – оперативные группы на уровне муниципалитетов;

– вертикаль профилактики, во главе которой также находится Национальный антитеррористический комитет, далее следуют антитеррористические комиссии на уровне субъектов Федерации во главе с высшим должностным лицом субъекта и антитеррористические комиссии в отдельных городах и муниципалитетах [6, с. 25].

Очевидно, что такая разветвленная система требует четкой правовой регламентации в целях недопущения дублирования полномочий, целей и задач, качественного обмена информацией.

Авторы акцентируют внимание на наличии недостатков в правовом регулировании деятельности указанных органов. В частности, Ю. В. Ушаков отмечает, что при взаимодействии оперативных групп, функционирующих на базе органов обеспечения безопасности (территориального отделения ФСБ или территориального органа МВД России на районном уровне), и административных комиссий, создаваемых под председательством главы муниципального образования, возникает ситуация двойного подчинения: с одной стороны, решения руководителя оперативной группы являются обязательными для исполнения органами местного самоуправления, с другой стороны, решения главы такого органа являются обязательными для исполнения начальником подразделения МВД на районном уровне. Кроме

этого, автор отмечает, что при подтверждении информации о совершении преступления террористической направленности осуществляется сбор оперативной группы, и такие же требования предписаны административным комиссиям, что требует дополнительного согласования действий между двумя, фактически самостоятельными структурными элементами [7, с. 194].

Очевидно, правовая регламентация вопросов координации органов в сфере противодействия терроризму требует корректировки с учетом изложенных обстоятельств.

Кроме вопросов координации, полагаем необходимым обратить внимание на нечеткость правовой регламентации вопросов, связанных с антитеррористической защищенностью объектов. В соответствии с законодательством, требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), категории объектов (территорий) и формы паспортов безопасности таких объектов (территорий), определяет Правительство РФ. Осуществляется это посредством вынесения отраслевых постановлений. В настоящее время существует около 35 постановлений Правительства РФ, регулирующих данные вопросы¹. Анализ данного нормативного материала показывает, что требования к процедуре категорирования объектов в постановлениях Правительства РФ изложены не по единым стандартам и отличаются между собой.

В качестве примера приведем постановление Правительства РФ № 1130 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в ведении Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федерального агентства связи, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям,

¹ Перечень требований безопасности и антитеррористической защищенности объектов (территорий) и форм паспортов безопасности объектов (территорий) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347057/ (дата обращения: 15.10.2021).

а также подведомственных им организаций, и формы паспорта безопасности таких объектов (территорий)»². В разделе II («Категорирование объектов (территорий) и порядок его проведения») пунктом 8 определяется, что руководитель организации назначает комиссию по категорированию объекта, куда включается достаточно широкий спектр субъектов, имеющих отношение как к вопросам безопасности, так и отвечающих за вопросы в сфере проектирования и эксплуатации специальных технологических систем. При этом представители уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления не упоминаются.

Другой пример: в постановлении Правительства РФ № 1273 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности торговых объектов (территорий) и формы паспорта безопасности торгового объекта (территории)»³ в разделе II («Категорирование торговых объектов (территорий)») в п. 14 указано, что для проведения категорирования торгового объекта (территории) решением правообладателя создается комиссия по обследованию и категорированию торгового объекта. Очевидно, в данном постановлении упоминается помимо категорирования ещё и обследование, что более полно раскрывает суть и важность такой процедуры, как категорирование. Кроме того в п. 15 данного постановления указано, что в состав комиссии включаются представители уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления (по согласованию), что также представляется нам логичным и целесообразным.

Таким образом, становится очевидным, что нормативное регулирование вопросов требований к антитеррористической защищенности объектов должно быть унифицировано, т.е. приведено к единым стандартам. В связи с изложенным предлагаем систематизировать блок подзаконных нормативных правовых актов Правительства РФ, регулирующих вопросы антитеррористической защищенности, в форме консолидации, создав единый акт для различных сфер жизнедеятельности и объектов.

Также к проблемным вопросам правового регулирования можно отнести, на наш взгляд, и вопрос о предоставлении руководителем органа (организации), являющимся правообладателем объекта (территории), подлежащего категорированию, сведений об объекте (территории), необходимых для включения в перечень объектов (территорий), подлежащих категорированию, в целях их антитеррористической защищенности, в уполномоченный орган субъекта Российской Федерации. В частности, в Постановлении Правительства РФ от 7 ноября 2019 г. № 1421 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и подведомственных ему организаций, объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, формы паспорта безопасности этих объектов (территорий) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁴ в п. 5 изложено, что сведения об объектах (территориях), необходимые для включения в перечень объектов (территорий), подлежащих категорированию в целях их антитеррористической защищенности, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации организаций ... после их формирования направляются в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. Данное постановление не обязывает вузы давать информацию о защищенности АТК регионов, что затрудняет со стороны АТК осуществление контроля и проведение профилактических мероприятий антитеррористического характера на указанных объектах. В результате возникает правовой вакуум, при котором АТК регионов вынуждены запрашивать подобную информацию об антитеррористической защищенности объектов (территорий) вузов у руководителей органа (организации), являющихся правообладателем этой территории.

В связи с изложенным предлагаем внести изменения в п. 5 указанного Постановления, дополнив его словами: «Указанные сведения

² Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 45. – Ст. 6224.

³ Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 44. – Ст. 6509.

⁴ Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 46. – Ст. 6491.

об объектах (территориях), подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации организаций, сведения об объектах (территориях) иных органов (организаций) в течение трёх дней после их формирования направляются в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации и в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (далее – уполномоченный орган субъекта Российской Федерации)».

Помимо сказанного, подлежащим исследованию представляется вопрос о практике привлечения к административной и дисциплинарной ответственности за неисполнение решения региональных АТК и поручений её аппарата.

Анализ регионального законодательства показывает, что законодательство субъектов Российской Федерации по рассматриваемому предмету регулирования существенно различается по видам и размерам административного наказания. Так, в Карачаево-Черкесской Республике за неисполнение решений АТК предусмотрена дисквалификация должностных лиц на срок до 1 года, а также административное приостановление деятельности юридических лиц сроком до 90 суток. В Оренбургской области не предусмотрены штрафы для граждан. В КоАП Омской области, Законе Республике Коми «Об административной ответственности в Республике Коми», Законе Республики Карелия «Об административных правонарушениях» допускается альтернативная санкция: предупреждение или наложение административного штрафа [8, с. 6].

Несмотря на урегулированность вопроса привлечения к административной и дисциплинарной ответственности за неисполнение решения АТК, практика реализации этих норм в регионах существенно отличается. В некоторых регионах она достаточно обширна (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Коми, Карачаево-Черкесская Республика, Чувашская Республика, Ставропольский край, Белгородская, Омская, Саратовская и Ярославская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). В неко-

торых регионах практика ещё не наработана.

В частности, в июне 2018 года введена административная ответственность за неисполнение решений Антитеррористической комиссии Санкт-Петербурга (ст. 46.4 Закона Санкт-Петербурга от 10 мая 2010 г. «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», далее – КоАП Санкт-Петербурга).

Данная норма обеспечила возможность со стороны АТК Санкт-Петербурга подкрепить свои законные требования к субъектам применением штрафных санкций к нарушителям этих требований.

Однако анализ показывает, что административная практика по таким делам в Санкт-Петербурге отсутствует. Такая ситуация, на наш взгляд, говорит о непроработанности механизма реализации данной нормы в Санкт-Петербурге и возможной необходимости повышения квалификации сотрудников аппарата АТК Санкт-Петербурга.

Очевидно, что в регионах и, в частности, в Санкт-Петербурге, по-прежнему актуален вопрос о квалификации сотрудников органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере противодействия терроризму и минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма. Смена кадрового состава, постоянно меняющиеся вызовы и угрозы в сфере противодействия терроризму требуют постоянного повышения квалификации указанных сотрудников. Как отмечает А. В. Клушин, у сотрудников аппаратов антитеррористических комиссий органов исполнительной власти и муниципальных образований наблюдается отсутствие опыта практической реализации теоретических основ противодействия терроризму, в том числе в рамках мониторинга и анализа различных процессов в жизни общества в политической, социальной и экономической сферах и влиянии этих процессов на эффективность противодействия терроризму [9, с. 159].

Одной из форм повышения профессионального уровня сотрудников АТК мог бы стать постоянный анализ практики, сформированной в регионах, посредством ознакомления с научными статьями, публикуемыми в различных источниках, в том числе в Вестнике НАК.

В частности, полезным представляется опыт и деятельность сотрудников АТК Хаба-

ровского края. В целях выявления угроз террористического характера, своевременного принятия управленческих решений по их нейтрализации ими проводился мониторинг политических, социально-экономических и иных процессов, оказывающих влияние на развитие ситуации в области противодействия терроризму [10, с. 9].

В целях совершенствования практики привлечения к административной и дисциплинарной ответственности за неисполнение решения АТК Санкт-Петербурга и поручений ее аппарата, совершенствования работы АТК Санкт-Петербурга и АТК муниципальных образований Санкт-Петербурга, предлагаем:

1) вынести распоряжение на уровне правительства Санкт-Петербурга «Об утверждении Перечня должностных лиц Санкт-Петербурга, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»;

2) провести разъяснительную работу на методических сборах руководителей аппаратов и секретарей районных и муниципальных

антитеррористических комиссий в целях повышения профессионального уровня сотрудников;

3) разместить протоколы заседаний АТК и информацию об ответственности за неисполнение решений Комиссии на сайте Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности.

Кроме этого, предлагаем в ходе реализации административных полномочий по привлечению к ответственности за неисполнение решений АТК Санкт-Петербурга аппаратом Комиссии проводить мониторинг и обобщение правоприменительной практики по данному составу правонарушения.

Таким образом, анализ показал, что совершенствование работы АТК в регионах следует осуществлять по трём основным направлениям: совершенствование нормативного регулирования, повышение профессионального уровня сотрудников АТК, повышение результатов административной практики, в том числе посредством обмена опытом между региональными АТК.

Список литературы

1. Вазюлин С. А. Государственная политика обеспечения национальной безопасности и противодействия терроризму в России: проблемы и приоритеты // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – Т. 15. – С. 1176–1180 [Электронный ресурс]. – URL: <https://e-koncept.ru/author/11324> (дата обращения: 15.10.2021)
2. Терехов И. О. Национальный антитеррористический комитет и антитеррористические комиссии субъектов РФ как органы, осуществляющие антитеррористическую деятельность и координирующие действия государственных органов в сфере противодействия терроризму // Новый юридический вестник. – 2021. – № 3 (27). – С. 28–33 [Электронный ресурс] // Сайт научного журнала «Молодой учёный». — URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/190/6113/> (дата обращения: 20.11.2021).
3. Токбаев А. А. Национальный антитеррористический комитет как орган противодействия в борьбе с терроризмом // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 3. – С. 61–63.
4. Канунникова Н. Г. Актуальные проблемы совершенствования законодательных механизмов предупреждения терроризма на федеральном и региональном уровне (на примере Кабардино-Балкарской республики) // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. – № 2 (40). – С. 115-119.
5. Невирко Д. Д. Опыт организации мероприятий по противодействию идеологии терроризма. Научные и практические подходы к оценке их эффективности: по итогам научно-практической конференции // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – 2015. – № 3 (20). – С. 79–86.
6. Кирпичев А. И. Деятельность антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации // Обозреватель (научно-аналитический журнал). – 2018. – № 2 (337). – С. 17–27.
7. Ушаков Ю. В. Проблемы координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в области противодействия терроризму на районном уровне / Сборник статей XXXIV Международного научно-исследовательского конкурса. – Пенза: Наука и просвещение, 2020. – С. 193–198.

8. Красинский В. В. Практика привлечения к административной и дисциплинарной ответственности за неисполнение решения АТК [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347057/ (дата обращения: 15.07.2021)

9. Клушин А. В. Применение деловых игр при подготовке сотрудников региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления // Управленческое консультирование. – 2021. – № 5 (149). – С. 158–161

10. Молчанов В. В. О деятельности антитеррористической комиссии Хабаровского края // Актуальные вопросы профилактики терроризма : сборник научных статей по материалам круглого стола. – Хабаровск: Дальневосточный институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2019. – С. 7-12.

References

1. Vazyulin S. A. Gosudarstvennaya politika obespecheniya natsional'noy bezopasnosti i protivodeystviya terrorizmu v Rossii: problemy i priority // Nauchno-metodicheskiy elektronnyy zhurnal «Kontsept». – 2016. – Т. 15. – С. 1176–1180 [Elektronnyy resurs]. – URL: <https://e-koncept.ru/author/11324> (data obrashcheniya: 15.10.2021).

2. Terekhov I. O. Natsional'nyy antiterroristicheskiy komitet i antiterroristicheskiye komissii sub'yektov RF kak organy, osushchestvlyayushchiye antiterroristicheskuyu deyatel'nost' i koordiniruyushchiye deystviya gosudarstvennykh organov v sfere protivodeystviya terrorizmu // Novyy yuridicheskiy vestnik. – 2021. – № 3 (27). – С. 28–33 [Elektronnyy resurs] // Sayt nauchnogo zhurnala «Molodoy uchonyy». — URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/190/6113/> (data obrashcheniya: 20.11.2021).

3. Tokbayev A. A. Natsional'nyy antiterroristicheskiy komitet kak organ protivodeystviya v bor'be s terrorizmom // Probely v rossiyskom zakonodatel'stve. – 2018. – № 3. – С. 61–63.

4. Kanunnikova N. G. Aktual'nyye problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'nykh mekhanizmov preduprezhdeniya terrorizma na federal'nom i regional'nom urovne (na primere Kabardino-Balkarskoy respubliky) // Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika. – 2017. – № 2 (40). – С. 115–119.

5. Nevirko D. D. Opyt organizatsii meropriyatiy po protivodeystviyu ideologii terrorizma. Nauchnyye i prakticheskiye podkhody k otsenke ikh effektivnosti: po itogam nauchno-prakticheskoy konferentsii // Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta FSKN Rossii. – 2015. – № 3 (20). – С. 79–86.

6. Kirpichev A. I. Deyatel'nost' antiterroristicheskoy komissii v sub'yekte Rossiyskoy Federatsii // Obozrevatel' (nauchno-analiticheskiy zhurnal). – 2018. – № 2 (337). – С. 17–27.

7. Ushakov Yu. V. Problemy koordinatsii deyatel'nosti territorial'nykh organov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti v oblasti protivodeystviya terrorizmu na rayonnom urovne / Sbornik statey XXXIV Mezhdunarodnogo nauchno-issledovatel'skogo konkursa. – Penza: Nauka i prosveshcheniye, 2020. – С. 193–198.

8. Krasinskiy V. V. Praktika privlecheniya k administrativnoy i distsiplinarnoy otvetstvennosti za neispolneniye resheniya АТК [Elektronnyy resurs] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347057/ (data obrashcheniya: 15.07.2021)

9. Klushin A. V. Primeneniye delovykh igr pri podgotovke sotrudnikov regional'nykh organov ispolnitel'noy vlasti i organov mestnogo samoupravleniya // Upravlencheskoye konsul'tirovaniye. – 2021. – № 5 (149). – С. 158–161

10. Molchanov V. V. O deyatel'nosti antiterroristicheskoy komissii Khabarovskogo kraya // Aktual'nyye voprosy profilaktiki terrorizma : sbornik nauchnykh statey po materialam kruglogo stola. – Khabarovsk: Dal'nevostochnyy institut upravleniya – filial FGBOU VO «Rossiyskaya akademiya narodnogo khozyaystva i gosudarstvennoy sluzhby pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii», 2019. – С. 7-12.

Статья поступила в редакцию 15.07.2021; одобрена после рецензирования 01.11.2021; принята к публикации 13.12.2021.

The article was submitted July 15, 2021; approved after reviewing November 01, 2021; accepted for publication December 13, 2021.