

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ
ЗАЩИЩЕННОСТИ ОБЪЕКТОВ И ТЕРРИТОРИЙ
СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ
И ИНСТРУМЕНТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

38.04.04 Государственное и муниципальное управление
Выпускная квалификационная работа магистра

2021

РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа содержит 124 стр., 4 рис., 9 табл., 50 источ., 3 прил.

АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ ЗАЩИЩЕННОСТЬ,
МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ, МЕСТА МАССОВОГО
ПРЕБЫВАНИЯ ЛЮДЕЙ, БЕЗОПАСНОСТЬ, КАТЕГОРИРОВАНИЕ,
ПАСПОРТИЗАЦИЯ

Объект: антитеррористическая защищенность объектов и территорий.

Цель: определить проблемы и инструменты, способствующие обеспечению антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и разработать рекомендации по совершенствованию антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области.

Основными методами проведения исследования стали анализ нормативно правовых актов Российской Федерации, данные официальной статистики, проведение экспертного интервью, календарное, сетевое планирование и структурная декомпозиция.

В процессе исследований были проанализированы текущие особенности обеспечения антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, межведомственного взаимодействия, выявлены основные проблемы, возникающие при проведении комплекса мер по обеспечению антитеррористической защищенности, установлены причины этих проблем, определены способы совершенствования комплекса мер для обеспечения антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей.

Результатом работы стала разработка ряда рекомендаций и мероприятий для совершенствования механизма обеспечения антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕФЕРАТ.....	2
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ОБЪЕКТОВ И ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	11
1.1. Сущность и значение антитеррористической защищенности объектов и территорий.....	11
1.2. Особенности инструментов межведомственного взаимодействия в обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий.....	22
1.3. Правовые основы противодействия терроризму в Российской Федерации.....	32
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАЩИЩЕННОСТИ МЕСТ МАССОВОГО ПРЕБЫВАНИЯ ЛЮДЕЙ, ОБЪЕКТОВ И ФОРМИРОВАНИИ ПАСПОРТОВ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ.....	42
2.1. Организационные основы противодействия терроризму в Свердловской области.....	42
2.2. Инструменты осуществления межведомственного взаимодействия при обеспечении безопасности мест массового пребывания людей на территории Свердловской области.....	51
2.3. Анализ существующих проблем при обеспечении безопасности мест массового пребывания людей на территории Свердловской области.....	62
ГЛАВА 3. ПРОЕКТ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ МЕСТ МАССОВОГО ПРЕБЫВАНИЯ ЛЮДЕЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ».....	79
3.1. Цели, задачи, основные мероприятия проекта.....	79
3.2. Показатели и ожидаемые результаты реализации проекта.....	98
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	103
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	106
ПРИЛОЖЕНИЕ А.....	114
ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....	116
ПРИЛОЖЕНИЕ В.....	120

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность. Начиная с 2013 года было издано свыше 20 постановлений Правительства Российской Федерации об антитеррористической защищенности объектов и территорий. На сегодняшний день вопросы обеспечения антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей не престают быть актуальными. Вызвано это прежде всего недостаточным уровнем межведомственного взаимодействия, которое, практически, не регулируется постановлениями Правительства об антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей, возрастающим количеством мест массового пребывания людей и соответственно затрат на общее оснащение таких мест техническими средствами.

При проведении обследования объектов и территорий, у межведомственной комиссией отсутствуют правовые нормы, позволяющие устанавливать конкретные требования к техническим средствам оснащения, ко всему вышеперечисленному не определен субъект ответственный за составление паспортов безопасности, что вызывает огромное количество споров и разногласий в процессе обследования, категорирования и составления паспортов безопасности.

Результативность устранения недостатков правообладателями мест массового пребывания людей, после проведения обследования межведомственной комиссией, показывает отрицательную динамику. Межведомственная комиссия не уполномочена на административные методы воздействия в отношении правообладателей таких объектов.

Для повышения результативности исполнения постановлений Правительства об антитеррористической защищённости требуется взаимодействие всех субъектов, принимающих участие в осуществлении

процедуры обследования, категорирования и паспортизации на уровне руководства.

Такие уязвимые стороны вопросов при обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий позволяют сделать вывод, что в целях обеспечения антитеррористической защищенности объектов и территорий требуется совместное участие исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и силовых структур.

Степень разработанности проблемы. Решение возникших вопросов взаимодействия с органов власти, с использованием имеющихся средств решения, является новым направлением как для аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области, так и для субъектов Российской Федерации в целом. Степень разработанности низкая. Данное направление рассматривалось на территории Свердловской области лишь Министерством общественно безопасности Свердловской области и членами Аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области. Для изучения проблемы используется институциональный подход.

Объект: антитеррористическая защищенность объектов и территорий.

Предмет: инструменты обеспечения межведомственного взаимодействия при обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий.

Цель: определить проблемы межведомственного взаимодействия и инструменты, способствующие обеспечению антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, а также разработать проект по совершенствованию антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области.

Задачи:

- систематизировать теоретико-методологическое и правовое регулирование вопросов антитеррористической защищенности объектов и территорий в Российской Федерации;
- рассмотреть инструменты межведомственного взаимодействия при обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий;
- выявить способы осуществления межведомственного взаимодействия при обеспечении антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей на территории Свердловской области;
- разработать рекомендации по совершенствованию процесса обеспечения антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей на территории Свердловской области;
- разработать проект по совершенствованию действующих мер по обеспечению безопасности мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области;
- оценить эффект проекта.

Теоретико-методологическая база исследования. При написании выпускной квалификационной работы использованы общенаучные методы исследования: системный подход, анализ вторичных данных, анализ статистических данных.

Основными методами проведения исследования стали анализ нормативно-правовых актов Российской Федерации, данных официальной статистики, проведение экспертного интервью, календарное, сетевое планирование и структурная декомпозиция.

Информационная база исследования представлена нормативными правовыми источниками.

Положения, выносимые на защиту.

1. ФЗ № 35 «О противодействии терроризму» включает в себя понятие антитеррористическая защищенность объектов и территорий. Порядок организации и проведения работ в области обеспечения

антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей устанавливается постановлением Правительства Российской Федерации № 272. Требования в отношении вопросов оснащения мест массового пребывания людей носят лишь общий характер, и нуждаются в доработке для обеспечения детальности комиссии в местах массового пребывания людей более шаблонно при проведении обследования, категорирования и паспортизации мест массового пребывания людей идентичных по категории.

2. Постановление Правительства № 272 не устанавливает ответственного субъекта из числа членов комиссии за составление паспортов безопасности мест массового пребывания людей, а также не устанавливает административную ответственность в отношении правообладателей мест массового пребывания людей за неисполнение требований антитеррористической защищенности.

3. Межведомственное взаимодействие на Федеральном уровне осуществляется для проведения обследования и категорирования мест массового пребывания. На уровне субъекта, Положением об аппарате антитеррористической комиссии Свердловской области, установлено межведомственное взаимодействие, направленное на профилактику терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений на территории муниципального образования. На территории Свердловской области нормативно не установлен порядок взаимодействия при проведении процедуры обследования и категорирования мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области.

4. Анализ официальной статистической информации показывает увеличивающееся число паспортизированных объектов в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 272 Министерством общественной безопасности Свердловской области.

А также, что на территории Свердловской области больше всего расположено мест массового пребывания людей, находящихся в муниципальной собственности. Тем сильнее возрастает актуальность темы по обеспечению

антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области.

5. Обеспечение антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области и устранение противоречий вызванных отсутствием субъекта из числа членов межведомственной комиссии ответственных за составление паспортов безопасности, установление административной ответственности за неисполнение требований антитеррористической защищенности возможно путем межведомственного взаимодействия посредством рассмотрения вопросов на заседании антитеррористической комиссии Свердловской области путем утверждения председателем аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области комплекса мер, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности при проведении процедуры обследования и категорирования объектов и территорий, сделав меры обязательными для выполнения всеми участниками антитеррористической комиссии.

Новизна диссертационной работы заключается в рассмотрении новых, ранее не используемых инструментов межведомственного взаимодействия при обеспечении антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей на территории Свердловской области.

Практическая значимость определяется потребностями органов власти, правоохранительных структур в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов и территорий. Выдвинутые положения и рекомендации правового и прикладного характера могут быть использованы в профессиональной деятельности Министерства общественной безопасности Свердловской области, обеспечивающего антитеррористическую защищенность мест массового пребывания людей.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка.

Первая глава посвящена теоретико-методологическим и правовым основам регулирования вопросов антитеррористической защищенности объектов и территорий в Российской Федерации. В главе рассмотрены сущность и значение антитеррористической защищенности объектов и территорий, определены особенности и инструменты межведомственного взаимодействия в обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий, а также определена нормативная правовая база регулирования вопросов антитеррористической защищенности объектов и территорий в Российской Федерации.

Во второй главе проведен анализ межведомственного взаимодействия при обеспечении защищенности мест массового пребывания людей, объектов и формировании паспортов безопасности на территории свердловской области и существующих противоречий при обеспечении безопасности мест массового пребывания людей на территории Свердловской области. Определены организационные основы противодействия терроризму в Свердловской области, способы осуществления межведомственного взаимодействия при обеспечении безопасности мест массового пребывания людей на территории Свердловской области.

Третья глава содержит механизм совершенствования обеспечения безопасности мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области, представлены основные мероприятия, показатели и ожидаемые результаты от реализации комплекса мер.

Апробация результатов. Материалы магистерской диссертации были апробированы на «Международной конференции студентов и молодых ученых «Фараби элемеі», на днях науки в Уральском институте ГПС МЧС России, в «V Международной научно-практической конференции», отражены в публикациях автора:

1. Симаков Д. С., Радченко Т. Е. Межведомственное взаимодействие в борьбе с терроризмом/ Д.С. Симаков, Т. Е. Радченко // Продвижение новой

модели межгосударственного сотрудничества стран Евразии: управленческие аспекты». – 2020. – С. 118–121.

2. Симаков Д. С., Радченко Т. Е. Способы противодействия идеологии терроризма и экстремизма в общеобразовательных школах и среди молодежи / Д.С. Симаков, Т. Е. Радченко // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий. – 2019. – С. 233–236.

3. Тужиков Е. Н., Симаков Д. С., Ружинская К. А. Определение факторов, влияющих на состояние общественной безопасности субъекта Российской Федерации / Е. Н. Тужиков, Д. С. Симаков, К. А. Ружинская // Актуальные проблемы обеспечения безопасности в Российской Федерации. – 2019. – С. 144-146.

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ОБЪЕКТОВ И ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

1.1. Сущность и значение антитеррористической защищенности объектов и территорий.

Совместная слаженная работа при обеспечении защищенности объектов и территорий приобретает сегодня особую значимость. Главную опасность, безусловно, представляет терроризм.

Без понимания терминов «безопасность» и «антитеррористическая защищенность объектов и территорий» государство не сможет обеспечить своих граждан и себя от различного вида угроз. Важнейшей функцией любого государства является обеспечение безопасности своих граждан, в том числе в условиях чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера, а так же при угрозе террористического характера. Антитеррористическая защищенность подразумевает состояние безопасности на объектах и территориях.

В России термин «безопасность» впервые официально был использован в Федеральном законе от 25 января 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (далее – Федеральный закон № 24-ФЗ), который позднее был признан утратившим силу с принятием Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹.

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Электронный ресурс] : федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798 (дата обращения: 15.05.2020).

Как ранее действовавший Федеральный закон № 24-ФЗ, так и вновь принятый Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» (далее – Федеральный закон № 390-ФЗ) не вводят определения понятия «безопасность».

Сам же по себе термин «безопасность» подразумевает отсутствие опасности, состояние защищенности. «Опасность же можно охарактеризовать как наличие и действие сил (факторов), которые являются деструктивными и дестабилизирующими по отношению к какой-либо конкретной системе (способные нанести ущерб или полностью уничтожить систему)»¹.

Словарь русского языка дает определение слову «безопасность» как положение, при котором не угрожает опасность кому или чему-либо. Таким образом, безопасность имеет следующие отличительные черты:

- наличие субъекта (гражданина) или объекта (личность, общество, государство);
- наличие угроз или их прогнозирование;
- наличие процесса обеспечения защищенности участвующих лиц и (или) объектов от угроз.

Термин «антитеррористической защищенности объекта и территории» зафиксирован в Федеральном законе № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»², где сказано, что это состояние защищенности здания, строения, сооружения, иного объекта, места массового пребывания людей, препятствующее совершению террористического акта. Объекты топливно-энергетического комплекса, транспортной инфраструктуры тоже будут попадать под определение антитеррористической защищенности объектов и территорий.

¹ Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М., 2002. С. 40.

² О противодействии терроризму [Электронный ресурс] : федер . закон от 06.06.2006 № 35-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840 (дата обращения: 04.05.2020).

Постановления Правительства Российской Федерации дали более полное понимание того, какие требования предъявляются к антитеррористической защищенности объектов и территорий.

Так, общие требований к антитеррористической защищенности объектов и территорий прописаны в постановлении Правительства № 1244¹.

Самым новым правовым актом, вышедшим в 2015 году, считается постановление Правительства Российской Федерации № 272.

В постановлении Правительства Российской Федерации № 272² прописано, что «антитеррористическая защищенность» мест массового пребывания людей должна соответствовать характеру угроз, оперативной обстановке, обеспечивать наиболее эффективное и экономное использование сил и средств, задействованных в обеспечении безопасности мест массового пребывания людей.

Возвращаясь к Федеральному закончу № 35-ФЗ, «О противодействии терроризму», стоит выделить еще одно немало важное определение, это места массового пребывания людей. Под местом массового пребывания людей понимается территория общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек. Такой параметр, как одновременное нахождение более пятидесяти человек введен специально, но методика расчета одновременного пребывания людей не раскрыта полностью и способ расчет может производиться на усмотрение комиссии.

¹ Об антитеррористической защищенности объектов (территорий) [Электронный ресурс] : постан. правит. РФ от 25.11.2013 № 1244. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». URL : <http://base.garant.ru/70552494> (дата обращения: 15.05.2020).

² Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий) [Электронный ресурс] : постан. правит. РФ от 25.03.2015 № 272. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177496 (дата обращения: 15.05.2020).

Категория опасности объекта (территории) напрямую зависит от способа расчета одновременного пребывания людей в местах массового пребывания людей (Далее – ММПЛ). Поэтому, процесс межведомственного взаимодействия правоохранительных органов, взаимодействие комиссии и согласованность действия комиссии чрезвычайно важна.

В качестве объектов безопасности в нормативных правовых актах Российской Федерации указаны, например, топливно-энергетический комплекс, продовольственный сектор, транспортная инфраструктура.

Принципиальным положением нового понимания безопасности являются два момента: постановка в центр безопасности интересов личности, гражданина и понимание безопасности как равной, неделимой для всего человеческого сообщества.¹

Вопросы, касающиеся антитеррористической защищенности объектов и территорий не в полной мере раскрыты в нормативно правовых актах, и трактовать некоторые из нормативно правовых актов каждая область может по своему, назначая ответственных, распределяя полномочия. Внесение уточнений, дополнений в подзаконные акты позволит внести ясность при распределении компетенций, назначении ответственных в органах местного самоуправления, в рамках полномочий, за обстановку в регионах, а так же решение вопросов о финансировании профилактических мероприятиях.

При обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий руководствуются в первую очередь Комплексным планом противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации, Федеральным законом № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», 272

¹ Малышев А. С. Национальная безопасность России в современном мире : // Молодой ученый. 2018. № 14 (118). С. 498.

постановлением Правительства¹, Федеральным законом № 256-ФЗ². Законами утверждены требования к антитеррористической защищенности объектов и территорий и формы паспортов к ним, перечни объектов топливно-энергетического комплекса, подлежащих категорированию, однако решение о принятии перечня принимает высшее должностное лицо субъекта. Стоит учитывать, что объекты находятся в муниципальных образованиях и решение должно быть принято после обследования помещения с комиссией (аналогично 272 постановлению Правительства Российской Федерации).

При категорировании таких объектов, как ММПЛ, которые относятся к определению «антитеррористическая защищенность» согласно Федеральному закону № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» руководствуются 272 постановление Правительства Российской Федерации, который издан относительно недавно и дополнений в данное постановление еще не вносилось. Новеллой данного постановления является разработка форм паспортов при паспортизации данных объектов, критериев оценки и методик расчета одновременного пребывания людей в ММПЛ.

Составление паспортов безопасности объектов именно топливно-энергетического комплекса доверено самим предприятиям. Согласно части 1 статьи 8 Федерального Закона № 256-ФЗ, субъекты топливно-энергетического комплекса составляют паспорта безопасности объектов топливно-энергетического комплекса сами. Однако стоит учитывать, что объекты топливно-энергетического комплекса представляют особую важность, являются критически важными объектами для инфраструктуры и жизнеобеспечения. Если сравнивать ММПЛ и объекты топливно-

¹ Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий) [Электронный ресурс]: постан. правит. от 25.03.2015 № 272. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177496/ (дата обращения: 15.05.2020).

² О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [Электронный ресурс]: федер. закон от 06.03.2006 № 256-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117196/ (дата обращения: 15.05.2020).

энергетического комплекса, то в 272 постановлении не прописаны ответственные за паспортизацию объектов и территорий.

Пробел в законодательстве дает возможность руководителю объекта, получив запрос о согласовании и включении его в перечень ММПЛ создать собственную комиссию по обследованию и категорированию, и на основании заключения собственной комиссии, признавшей объект не относящимся к местам массового пребывания людей, может отказаться от паспортизации собственного объекта и тем самым избежать ежегодных проверок.

В целях исключения возможности двоякой трактовки 272 постановления, необходимо назначение государственного органа, который будут ответственными за создание комиссии при обследовании ММПЛ.

В ходе анализа научной литературы по проблеме исследования, было выявлено, что по настоящее время идёт активное внедрение новых способов защиты от незаконного вмешательства в деятельность государственных и негосударственных структур. В научных статьях уделяется особое внимание межведомственному взаимодействию государственных и частных структур при обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий.

Особое внимание при исследовании статье в области обеспечения безопасности объектов и территорий было обращено на то, кто будет осуществлять физическую охрану объектов и территорий, и какого рода ответственность возлагается за недобросовестное исполнение своих обязанностей. Было выявлено, что охрана государственными структурами безопасности является более контролируемой с точки зрения законодательства, чем негосударственные структуры безопасности.

Обеспечение общественной безопасности и противодействие терроризму отнесены документами стратегического планирования к числу важнейших приоритетов государственной деятельности. Между тем отечественные и зарубежные практики свидетельствуют, что наиболее эффективно указанные задачи решаются в случаях, когда для этого удается

объединить усилия всех органов государственной власти, деловых кругов и гражданского общества¹.

Работа над этим направлением ведется как Национальным антитеррористическим комитетом, так и федеральными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, однако современная общегосударственная система противодействия терроризму начала выстраиваться у нас относительно недавно и еще не успела в полной мере определить и задействовать все резервы, способы повысить эффективность ее деятельности.

По мнению таких авторов, как Бошук А.А., Кушарников С.А.², Елагин А.Г.³, значительным, но далеко не в полной мере используемым потенциалом противодействия терроризму обладают негосударственные структуры безопасности, в обязанности которых входит обеспечение допуска на различные виды объектов, в том числе подлежащих антитеррористической защищенности. Согласно многим статьям, опубликованным в 2018 году на тему негосударственных структур безопасности, одним из предложений авторов является создание условия для развития таких структур. Однако, некоторые авторы⁴ полагают, что защиту государственных и негосударственных объектов и территорий стоит доверять только государственным структурам в области обеспечения безопасности, таким как Вневедомственная охрана - Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

Негосударственные структуры безопасности можно разделить на два типа. В одном задействованы собственные работники охраняемых

¹ Бошук А.А. Использование негосударственных структур безопасности в целях обеспечения антитеррористической защищенности охраняемых объектов // Правоохранительная деятельность. 2017. №6. С. 41.

² Кушарников С.А. Негосударственные структуры безопасности Российского общества. М., 2016. С. 25.

³ Елагин А.Г. Административно-правовое регулирование деятельности негосударственных структур безопасности. М., 2018. С. 74.

⁴ Колясинский А.В. Негосударственные структуры правоохранительной деятельности. М., 2016. С. 25.

организаций, к подготовке которых не предъявляется никаких требований. Второй тип это более профессиональные, представлены персоналом частных охранных организаций, нередко обозначаемых аббревиатурой ЧОО, ЧОП.

Работники частных охранных организаций проходят обязательное профессиональное обучение и аттестацию, а допуск сотрудников к работе осуществляется только при наличии удостоверений установленного образца, выдаваемых территориальными подразделениями Росгвардии после проведения проверки на наличие судимости, административных правонарушений и другой информации, препятствующей получению правового статуса частного охранника.

Масштабы деятельности частной охраны весьма широк. В настоящее время в стране действует около 23 тысяч частных охранных организация в которых занято около 700 тысяч человек. Значительное число их руководителей - это бывшие работники силовых структур и военнослужащие. Более миллиона объектов охраняются частными охранными организациями, из них 250 тысяч методом постовой охраны, остальные находятся в пультовой охране и обслуживаются путем выезда групп быстрого реагирования при получении сигнала тревоги.

Некоторые объекты, находящиеся в собственности Свердловской области, расположены вдали от густонаселенных районов города, что делает затруднительным выполнение 272 постановления Правительства об охране данных объектов. В частности, филиалы вневедомственной охраны Росгвардии не расположены вблизи от объектов охраны, но обеспечение охраны вполне может быть возложено на частные охранные организации путем установления сигнальной кнопки и оборудованим поста охраны недалеко от мест охранения. Согласно действующему законодательству к видам частных охранных услуг относятся в том числе и охрана объектов, имущества, обеспечение пропускного режима на объектах, в отношении

которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности¹.

С учетом высокого уровня подготовки сотрудников охранных организаций, наличия правовых норм, устанавливающих необходимость привлечения охранных организаций для обеспечения антитеррористической защищенности ряда категорий объектов, следует шире использовать потенциал частных охранных структур для осуществления деятельности по противодействию терроризму².

Организационные мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей осуществляются исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в пределах территорий субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, на которых расположены соответствующие места массового пребывания людей.

Антитеррористическая защищенность мест массового пребывания людей должна соответствовать характеру угроз, оперативной обстановке, обеспечивать наиболее эффективное и экономное использование сил и средств, задействованных в обеспечении безопасности мест массового пребывания людей. Для проведения категорирования места массового пребывания людей и оценки состояния его антитеррористической защищенности решением руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (главы муниципального образования), на территории которого расположено место массового пребывания людей, создается межведомственная комиссия по обследованию места массового пребывания людей (далее - комиссия).

¹ О частной детективной и охранной деятельности [Электронный ресурс]: ст. 3 закона Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2487-1. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177496/ (дата обращения: 15.05.2020).

² Кушарников С.Н. Негосударственная система обеспечения безопасности // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2016. С. 54.

Межведомственное взаимодействие на государственном уровне при обеспечении защищенности объектов и территорий происходит между Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации, Федеральной службой безопасности и Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В состав комиссии по категорированию объектов с целью категорирования места массового пребывания людей и оценки состояния его антитеррористической защищенности включаются правообладатель места массового пребывания людей, представители территориального органа безопасности, территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации (по согласованию), Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. При необходимости к работе комиссии привлекаются представители собственников объектов, которые располагаются в границах места массового пребывания людей либо в непосредственной близости к нему.

В соответствии с указом Президента № 249 территориальный орган МВД России участвует в разработке и реализации региональных и межрегиональных программ, законов субъекта Российской Федерации в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности¹. Однако во всех вышеперечисленных нормативно правовых актов отсутствуют правовые нормы, направленные на урегулирование возникающего сегодня вопроса об административной ответственности за несоблюдение самим правообладателем мест массового пребывания людей

¹ Об утверждении типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117196/ (дата обращения: 20.10.2020).

требований, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности. Таким образом, потенциальные цели терроризма становятся уязвимыми.

Терминологически в нормативных правовых актах Российской Федерации и подзаконных актах федеральных органов исполнительной власти для обозначения объектов, выступающих в качестве потенциальных целей терроризма, используются самые разнообразные определения категорий объектов. Потенциально опасные объекты представлены во всех рассматриваемых областях человеческой деятельности – производственная сфера, транспорт, связь, безопасность, жизнеобеспечение и др. Классификация и категорирование объектов по функционально-отраслевому принципу, не решает всех прикладных задач, поскольку один и тот же объект по этому признаку может одновременно относиться к двум и более названным классам. Например, промышленные объекты зачастую выступают как элементы энергетического комплекса, транспортной инфраструктуры и при этом выполняют функции жизнеобеспечения. Ряд объектов можно отнести как к объектам жизнеобеспечения, так и к объектам повышенной опасности (например, предприятия пищевой промышленности, имеющие холодильные установки с аммиаком или водозаборы, использующие хлор в технологическом процессе очистки воды).

Из этого следует, что на законодательном уровне пока еще не выработан единый подход к определению объектов, представляющих повышенную опасность и одновременно являющихся потенциальными мишенями терроризма. Отсутствие единого подхода не позволяет оптимальным образом распределить эти объекты по категориям (дать их классификацию), что в свою очередь затрудняет планирование мероприятий по защите данных объектов от диверсионно-террористических посягательств с учетом их особенностей.

Антитеррористическая защищенность в научных публикациях различными авторами рассматривается исключительно в целях возможности внедрения негосударственных структур безопасности, в приоритетные

обязанности будут входит обеспечение допуска на различные виды объектов, в том числе объектов, подлежащих антитеррористической защищенности. А следовательно следующим решением должно быть вхождение в состав коллегиального органа, состоящего сегодня из органов государственной власти и силовых структур, обеспечивающего антитеррористическую защищенность объектов и территорий с целью создание условия для развития негосударственных структур.

1.2. Сущность, особенности и инструменты межведомственного взаимодействия в обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий.

Согласно толковому словарю, под взаимодействием понимается процесс воздействия объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого.¹

Организационные основы противодействия терроризму, согласно 35 Федеральному закону, устанавливают порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц при проверке информации об угрозе совершения террористического акта, а также информирования субъектов

¹ Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000. С. 104.

противодействия терроризму о выявленной угрозе совершения террористического акта¹. Такой пункт был внесен в закон в 2016 году².

Порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц понадобился для обеспечения координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений.

По решению Президента Российской Федерации для установления взаимодействия и постоянной координации таких органов власти формируются органы в составе представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для реализации решений Президента Российской Федерации указанными органами и представителями, которые входят в состав соответствующего органа, могут издаваться акты (совместные акты),. Решения указанных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами в соответствующем субъекте Российской Федерации. Это означает, что за неисполнение или нарушение указанных решений возможно привлечение к ответственности, которая

1 О противодействии терроризму [Электронный ресурс] : федер. закона от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840 (дата обращения: 20.10.2020).

2 О противодействии терроризму и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности [Электронный ресурс] : федер. закон от 06.07.2016 г. № 374. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117196/ (дата обращения: 20.10.2020).

предусмотрена федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации.

В случае, если административная ответственность за неисполнение требований антитеррористической комиссии Свердловской области не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

На сегодняшний момент межведомственной комиссией Свердловской области по обеспечению антитеррористической защищенности не установлена административная ответственность за невыполнение требований постановлений Правительства об антитеррористической защищенности правообладателями мест массового пребывания людей. Такого рода проблема может быть решена вынесением вопроса на обсуждение о наделении субъекта из числа состава аппарата антитеррористической комиссии административными полномочиями.

Для организации взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений и для реализации решений органов, сформированных в соответствии с настоящей частью, могут издаваться акты (совместные акты) этих органов и формироваться коллегиальные органы по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений на территории одного муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Также высший исполнительный орган государственной власти субъекта организует участие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в проведении учений в целях усиления взаимодействия указанных органов при осуществлении мер по противодействию терроризму.

А также оперативный штаб организует взаимодействие привлекаемых для проведения контртеррористической операции сил и средств.

Порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве устанавливается Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, согласованному с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Такой же порядок взаимодействия установлен для субъектов топливно-энергетического комплекса при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте топливно-энергетического комплекса Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон о противодействии терроризму устанавливает, что в субъекте Российской Федерации высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в целях усиления взаимодействия исполнительных органов государственной власти и силовых структур субъекта Российской Федерации при осуществлении мер по противодействию терроризму организует участие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в проведении учений.

Для взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации с силовыми структурами субъекта

Российской Федерации создан оперативный штаб в субъектах Российской Федерации.

Основной задачей оперативного штаба является осуществление сбора сведений об обстановке, обобщение, анализ и оценку информации для установления характера, в том числе и масштаба террористического акта, который только готовится или уже совершаемого.

В свою очередь оперативный штаб организует взаимодействие привлекаемых для проведения контртеррористической операции сил и средств. Взаимодействие оперативного штаба осуществляется внутренними документами.

На федеральном уровне взаимодействие прописывается лишь в общих чертах. Для конкретизации межведомственного взаимодействия существуют постановления Правительства Российской Федерации, в которых взаимодействие прописывается по каждому из направлений – объектов возможного террористического посягательства.

Требования к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, форму паспорта безопасности мест массового пребывания людей, требования к антитеррористической защищенности объектов и территорий, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации установлены постановлением Правительства Российской Федерации № 272¹.

Руководствуются постановлением для организации и проведения работ в области обеспечения антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей.

¹ Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий) [Электронный ресурс] : постановление Правительства от 25.03.2015 № 272. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177496/ (дата обращения: 20.10.2020).

Антитеррористическая защищенность мест массового пребывания людей должна обеспечиваться путем назначения лиц, ответственных за проведение мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности и организацию взаимодействия с территориальным органом безопасности, территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардия).

В зависимости от установленной категории в отношении места массового пребывания людей обязательно реализуется комплекс мероприятий по обеспечению его антитеррористической защищенности. Комплекс мероприятий может быть изменен в зависимости от складывающейся общественно-политической, социальной и оперативной обстановки. Изменения происходят по решению руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (главы муниципального образования), на территории которого расположено место массового пребывания людей.

До 2020 года в 272 постановлениях Правительства отсутствовали строки о межведомственном взаимодействии при обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий.

В 2020 году были внесены изменения в 272 постановлениях Правительства, которые подтверждают актуальность темы об обеспечении антитеррористической защищенности и о необходимости межведомственного взаимодействия.

Согласно изменениям, внесенным в 2020 году, организационные мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности объектов и территорий включают в себя, как разработку организационно-распорядительных документов по организации охраны и внутриобъектового режимов на объектах, а также определение должностных

лиц, ответственных за проведение мероприятий по антитеррористической защищенности объектов (территорий) и организацию взаимодействия с территориальным органом безопасности, территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации) по месту нахождения объекта.

В соответствии с Федеральным законом от 18 апреля 2018 года № 82-ФЗ¹ для организации взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по профилактике терроризма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений и (или) для реализации решений антитеррористической комиссии в Свердловской области Губернатором Свердловской области, председателем Комиссии Е.В. Куйвашевым принято решение от 20.09.2018 № 1 «О формировании антитеррористических комиссий в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области».

На основании Решения в 73 муниципальных образованиях (5 муниципальных районов и 68 городских округов), расположенных на территории Свердловской области, утвержден состав антитеррористических комиссий в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, по должностям, а также регламенты осуществления деятельности комиссиями.

¹ О внесении изменений в статьи 5 и 5.1 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [Электронный ресурс]: федер. законом от 18 апреля 2018 года № 82-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840 (дата обращения: 15.05.2020).

При антитеррористических комиссиях Свердловской области не созданы рабочие группы, осуществляющие во взаимодействии с надзорными и контрольными органами проверки потенциальных объектов террористических посягательств. С учетом того, что в соответствии с подпунктом «В», пункта 6 Положения об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации комиссия имеет право на создание рабочих органов для изучения вопросов, касающихся профилактики терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений, при Комиссии рабочие группы, осуществляющие проверки потенциальных объектов террористических посягательств не создавались.

Межведомственное взаимодействие аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области осуществляется еще и в рамках урегулирования межконфессиональных противоречий. Так, в качестве одной из тем заседания обсужден вопрос взаимодействия аппарата рабочей группы с национальными диаспорами в сфере информационного противодействия распространению идеологии терроризма. Одной из форм постоянного взаимодействия с руководителями национально-культурных объединений Свердловской области является практика проведения совместных ежемесячных совещаний с участием представителей Администрации Губернатора Свердловской области и исполнительных органов государственной власти Свердловской области. Данные направления обязательны для выполнения, поскольку являются частью комплексного плана по обеспечению антитеррористической защищённости национального антитеррористического комитета.

В рамках взаимодействия с оперативным штабом Свердловской области по вопросам участия исполнительных органов государственной власти Свердловской области в антитеррористических учениях в 2020 году проведено 2 тактико-специальных учения (далее – ТСУ), 2 тактико-специальные тренировки (далее – ТСТ), 2 командно-штабных учения (далее – КШУ) и 4 командно-штабные тренировки (далее – КШТ).

В рамках ТСУ, ТСТ и КШТ выполнены задачи по отработке порядка действий при введении различных уровней террористической опасности (в соответствии с Указом № 851); реализации первоочередных мер силами оперативных групп в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области; выработке решений на проведение мероприятий по ликвидации и минимизации последствий теракта на ядерно и химически опасных объектах; организации передачи фотоматериалов и текстовых файлов в аппарат НАК.

В ходе таких учений отработаны совместные действия правоохранительных органов (УФСБ, ГУ МВД, УТ МВД, ГУ МЧС), исполнительных органов государственной власти Свердловской области, муниципального образования «город Екатеринбург», а также представителей хозяйствующих субъектов, привлеченных для участия.

Согласно Положению об антитеррористической комиссии в муниципальном образовании, расположенном на территории Свердловской области антитеррористическая комиссия в муниципальном образовании, расположенном на территории Свердловской области (далее – Комиссия) является органом, образованным в целях организации деятельности по реализации полномочий органов местного самоуправления муниципального образования, расположенного на территории Свердловской области (далее – муниципальное образование), в области противодействия терроризму, предусмотренных статьей 5.2 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», в границах (на территории) муниципального образования¹.

Комиссия в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской

¹ Об антитеррористической комиссии в муниципальном образовании, расположенном на территории Свердловской области [Электронный ресурс]: Решением председателя антитеррористической комиссии в Свердловской области от 20 сентября 2018 № 1. Доступ из справ. системы офиц. сайта Губернатора Сверд. обл. URL: <http://gubernator96.ru/uploads/2018/09B5> (дата обращения: 16.10.2020).

Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, решениями Национального антитеррористического комитета, законами и иными нормативными правовыми актами Свердловской области, муниципальными правовыми актами и решениями антитеррористической комиссии в Свердловской области.

Одна из основных задач, согласно Положению, это обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления муниципального образования с подразделениями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти Свердловской области, а также общественными объединениями и иными организациями, оказывающими содействие по профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений на территории муниципального образования. Комиссия строит свою работу во взаимодействии с оперативной группой в муниципальном образовании, сформированной для осуществления первоочередных мер по пресечению террористического акта или действий, создающих непосредственную угрозу его совершения, на территории муниципального образования.

Комиссия в пределах своей компетенции и в установленном порядке имеет право принимать решения, касающиеся организации и совершенствования взаимодействия органов местного самоуправления муниципального образования с подразделениями (представителями) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти Свердловской области по профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений, а также осуществлять контроль за их исполнением.

Согласно действующему законодательству в области обеспечения межведомственного взаимодействия, как на Федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации, по вопросам антитеррористической защищенности, взаимодействие осуществляется с органами местного самоуправления муниципального образования с подразделениями

(представителями) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти Свердловской области. Однако, взаимодействие не осуществляется с целью выявленных недостатков в области обеспечения антитеррористической защищенности.

В случае, если административная ответственность за неисполнение требований антитеррористической комиссии Свердловской области не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

На сегодняшний момент межведомственной комиссией Свердловской области по обеспечению антитеррористической защищенности не установлена административная ответственность за невыполнение требований постановлений Правительства об антитеррористической защищенности правообладателями мест массового пребывания людей. Такого рода проблема может быть решена вынесением вопроса на обсуждение о наделении субъекта из числа состава аппарата антитеррористической комиссии административными полномочиями и решением председателя комиссии.

1.3. Правовые основы противодействия терроризму в Российской Федерации

Правовую основу противодействия терроризму в Российской Федерации составляют:

1. Конституция Российской Федерации. «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности

государства...»¹. Во исполнение конституционных норм осуществляется правовое регулирование вопросов безопасности, противодействия терроризму иными отраслями права и нормативными правовыми актами, которые можно разбить на блоки: уголовный кодекс Российской Федерации, федеральные законы, стратегические и международные правовые акты.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК). Согласно ст. 205 дается определение терроризму, как совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий².

В статьях. 205.2, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2 УК предусматривается уголовная ответственность соответственно за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма, публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства, организацию экстремистского сообщества, организацию деятельности экстремистской организации. Ряд иных норм уголовного закона также определяют ответственность за совершение отдельных форм экстремистской деятельности, в частности за финансирование экстремистской деятельности.

В свою очередь Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях также содержит множество норм, направленных на борьбу с отдельными проявлениями экстремистской деятельности³.

1 Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.// Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (дата обращения 04.08.2020).

2 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699 (дата обращения 04.08.2020).

3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020) гл. 5, 17, 19, ст. 13.15, 15.27, 15.27.1, 20.28, 20.29 // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения 11.10.2020).

3. Федеральные законы, законы Российской Федерации.

Основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма установлены Федеральным закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹.

Основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности определены в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»².

Устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства основано на Федеральном законе от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»³.

Установление организационных и правовых основ в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации регламентировано Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»⁴.

Защита прав и законных интересов граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма установлена Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ

1 О противодействии терроризму [Электронный ресурс] : федер. закон от 06.06.2006 № 35-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840 (дата обращения: 04.05.2020).

2 О безопасности [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546 (дата обращения: 15.05.2020).

3 О транспортной безопасности [Электронный ресурс]: федер. закон от 9.февраля.2007 № 16-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66069 (дата обращения: 15.05.2020).

4 О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [Электронный ресурс]: федер. закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798 (дата обращения: 15.05.2020).

«О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹.

Правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, устанавливаются Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»².

Помимо настоящих Федеральных законов и других федеральных законов, существуют также нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты других федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения антитеррористической защищенности.

Согласно Федеральному закону № 35 ФЗ «О противодействии терроризму», Терроризм - идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий;

Согласно толковому словарю, слово «терроризировать» означает: 1) преследовать, угрожая расправой, насилием; 2) запугивать, держа в состоянии страха. Создание обстановки страха есть суть терроризма, но не конечная его цель. Путем создания атмосферы страха террористы стремятся к достижению целей не за счет своих действий, а за счет действий иных лиц, подталкивая к варианту поведения, устраивающего террористов. Целью может быть понуждение власти к удовлетворению каких-либо требований или порождение у населения недоверия к власти, не способной навести порядок. Отличительными чертами также являются: общая опасность, возникающая

¹ О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма [Электронный ресурс]: федер. закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834/ (дата обращения: 25.10.2020).

² О противодействии экстремистской деятельности [Электронный ресурс]: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37867/ (дата обращения: 15.11.2020).

в результате действий либо угрозы таковых, публичный характер исполнения. В.П. Емельянов, резюмируя существующие научные положения и международный опыт борьбы с терроризмом, предлагает, как нам видится, наиболее верное определение терроризма как явления, выраженного в деянии: «терроризм - это публично совершаемые общественно опасные деяния или угроза совершения таковых, направленные на устрашение населения или какой-то его части в целях прямого или косвенного воздействия на принятие какого-либо решения или отказ от него в интересах террористов»¹

Четкая понятийная характеристика терроризма должна служить ориентиром для определения задач, правовых, организационных и ресурсных аспектов борьбы с этим явлением.

В 35 Федеральном законе сказано, что, Правительство Российской Федерации устанавливает порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц при проверке информации об угрозе совершения террористического акта, а также информирования субъектов противодействия терроризму о выявленной угрозе совершения террористического акта.

Для организации взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений и для реализации решений органов, сформированных в соответствии с настоящей частью, могут издаваться акты (совместные акты) этих органов и формироваться коллегиальные органы по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений на территории одного муниципального образования или

¹ Сайгитов У.Т. Понятие терроризма как формы насильственной организованной преступности // Право в Вооруженных Силах. 2004. № 10. С 37.

территориях нескольких муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Также высший исполнительный орган государственной власти субъекта организует участие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в проведении учений в целях усиления взаимодействия указанных органов при осуществлении мер по противодействию терроризму.

А также оперативный штаб организует взаимодействие привлекаемых для проведения контртеррористической операции сил и средств;

С 2003 года создан Национальный антитеррористический комитет (далее – НАК). Основным документ, которым руководствуются в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образования при обеспечении защищенности объектов и территорий является Комплексный план. Согласно основным положениям Комплексного плана целью его реализации является снижение уровня радикализации групп населения и недопущение вовлечения в террористическую деятельность.¹ НАК необходим для комплексной реализации антитеррористических мер по трем направлениям: борьба с терроризмом, профилактика терроризма, а также минимизация и ликвидация его последствий.

Аппаратом Национального антитеррористического комитета принимаются меры для совершенствования правового регулирования компетенций органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области противодействия терроризму. Так, в 2014 году был принят Федеральный закон № 130-ФЗ², где прописаны дополнения к 35 Федеральному закону, устанавливающие полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области

¹ Национальный антитеррористический комитет. [Электронный ресурс]: URL: <http://nac.gov.ru/> (дата обращения: 14.06.2020).

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон 05.05.2014 № 130-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162576/ (дата обращения: 17.08.2020).

противодействия терроризму. Данные новация должны способствовать раскрытию особенностей участия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в противодействии терроризму. НАК осуществляет взаимодействие и координирует все правоохранительные органы.

Однако сейчас отсутствует закон о взаимодействии некоторых силовых структур с государственными и муниципальными органами, а также общественными объединениями и организациями. Например, в Госдуму лишь в апреле 2019 года внесли законопроект, в котором предлагают дополнить нормой, предусматривающей взаимодействие войск Росгвардии с государственными и муниципальными органами, а также общественными объединениями и организациями. Изменения предлагается внести в Закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹.

Сейчас в законодательстве прописано, что порядок взаимодействия войск Росгвардии с органами МВД при охране общественного порядка и обеспечении безопасности определяется совместными нормативными правовыми актами.

Отмечается, что процедура взаимодействия Росгвардии с указанными ведомствами и организациями определяется, как правило, договорами и соглашениями о порядке, условиях и правилах их сотрудничества. Авторы проекта указывают, что нормы о межведомственном взаимодействии прописаны и в постановлениях Правительства, приказах МВД, Росгвардии и других госорганов. Межведомственное взаимодействие между основными государственными учреждениями до сих пор определяется совместными нормативными правовыми актами.

Еще один крупным недостатком общей системы будет являться несоответствие Федеральных правовых актов нормативным актам субъектов. В качестве примера, Ставропольский край, в котором целесообразно внести

¹ О войсках национальной гвардии Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200506/ (дата обращения: 15.05.2019).

коррективы и дополнения в подзаконные акты. К числу недостатков регулирования компетенций государственных органов Ставропольского края по противодействию терроризму относится закрепление за референтурой губернатора Ставропольского края (которая в силу Положения, утвержденного постановлением губернатора Ставропольского края¹ не относится к числу органов государственной власти) полномочий по осуществлению координации деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края по их участию в организации выполнения юридическими и физическими лицами требования к антитеррористической защищенности объектов и территорий, находящихся в государственной собственности Ставропольского края, или в ведении органов государственной власти Ставропольского края. Данные полномочия исходят из пункта 2 части 1 и пункта 6 части 2 статьи 5.1 Федерального Закона № 35-ФЗ относятся к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, коим референтура, как уже было сказано, не является. Такой пример наиболее показателен, как происходит несоответствие Федеральных законов с законами субъекта.

В целях устранения пробелов в законодательной базе, помимо недопущения несоответствий, необходимо так же внесение изменений в требования к антитеррористической защищенности объектов и территорий образования и науки Российской Федерации в части совершенствование подходов к категорированию объектов и территорий образовательных организаций путем увеличения категорий опасности и конкретизации критериев категорирования.

Важным направлением противодействия терроризму выступает более эффективное использование потенциала субъектов борьбы с терроризмом. Речь идет о правоохранительных органах и спецслужбах, органах

¹ Об утверждении положения о референтуре губернатора ставропольского края [Электронный ресурс]: постан. губернатора Ставропольского края от 30.07.2008 № 603. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: <http://www.consultant.ru/law/review/reg/rlawc/rlawc0772020-08-21.html> (дата обращения 25.09.2020).

исполнительной власти, как в центре, так и на местах. Сегодня создан НАК, которые осуществляет взаимодействие на всех уровнях власти, а так же начали существуют региональные комиссии, возглавляемые руководителями субъектов Российской Федерации.

Практическое применение противодействию терроризму, на высшем уровне, возлагается на национальный антитеррористический комитет¹.

В НАК помимо координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, в целях противодействия терроризму осуществляются такие функции, как мониторинг политических, социально-экономических процессов, анализ причин и условий возникновения и распространения терроризма в каждом субъекте и на всей территории Российской Федерации, а также методическое обеспечение и контроль деятельности антитеррористических комиссий субъектах Российской Федерации.

Согласно утвержденному председателем НАК положением об антитеррористических комиссиях, аппаратам антитеррористических комиссий субъектов необходимо подготавливать предложения Национальному антитеррористическому комитету по совершенствованию нормативно-правового регулирования в области профилактики терроризма. Мероприятие по подготовки предложений в адрес НАК будет входить в целевую декомпозицию проекта, как одно из обязательных направлений деятельности, направленных по совершенствованию антитеррористической защищенности объектов и территорий.

В результате анализа нормативно-правовой базы и опыта использования на практике мер совершенствования правового регулирования по теме

¹ Положение об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации (утверждено председателем Национального антитеррористического комитета 17 июня 2016 г. с изменениями от 1 октября 2018 г. № 4). [Электронный ресурс]: URL: <http://nac.gov.ru/> (дата обращения: 14.10.2020).

исследования можно выделить некоторые недостатки при обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий:

– структурное подразделение администрации губернатора может осуществлять контроль за исполнительными органами государственной власти, при этом, референтура губернатора не является органом исполнительной власти субъекта;

– закрепление за субъектами Российской Федерации неопределенных по своему объему и содержанию полномочий в сфере противодействия терроризму;

– на законодательном уровне пока еще не выработан единый подход к определению объектов, представляющих повышенную опасность и одновременно являющихся потенциальными мишенями терроризма, что не позволяет оптимальным образом распределить эти объекты по категориям;

– отсутствуют по настоящее время законы о взаимодействии некоторых силовых структур с государственными и муниципальными органами, а также общественными объединениями и организациями;

– законодательно не закреплен орган власти, уполномоченный на составление паспортов безопасности, а также не зафиксированы законодательно за уполномоченными органами, входящими в состав аппаратов антитеррористических комиссий, административных рычагов воздействия на правообладателей мест массового пребывания людей.

2. АНАЛИЗ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАЩИЩЕННОСТИ МЕСТ МАССОВОГО ПРЕБЫВАНИЯ ЛЮДЕЙ, ОБЪЕКТОВ И ФОРМИРОВАНИИ ПАСПОРТОВ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ.

2.1. Организационные основы противодействия терроризму в Свердловской области.

Полномочия в сфере обеспечения осуществление координации деятельности исполнительных органов государственной власти Свердловской области в области противодействия терроризму и обеспечение реализации установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Свердловской области полномочий высшего должностного лица Свердловской области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения на территории Свердловской области общественной безопасности, законности и правопорядка, противодействия терроризму возложены на исполнительный орган власти Свердловской области – Министерство общественной безопасности Свердловской области.

Задачи по противодействие терроризму, обеспечению выполнения требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в собственности Свердловской области или в ведении исполнительных органов государственной власти Свердловской области, осуществление мер по организации выполнения религиозными организациями требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) религиозных организаций на территории Свердловской области возложены на отдел координации деятельности в области противодействия терроризму. Данный отдел создан в соответствии со структурой Министерства

общественной безопасности Свердловской области (далее – Министерство), утвержденной постановлением Правительства Свердловской области от 16.12.2016 № 868-ПП «О Министерстве общественной безопасности Свердловской области»¹.

На базе отдела координации деятельности в области противодействия терроризму Министерства общественной безопасности Свердловской области создан аппарат антитеррористической комиссии в Свердловской области, который обеспечивает организационное и материально-техническое обеспечение деятельности антитеррористической комиссии в Свердловской области и функционирует в соответствии с положением об аппарате антитеррористической комиссии в Свердловской области, утвержденным Решением совместного заседания антитеррористической комиссии в Свердловской области и оперативного штаба в Свердловской области.

В рамках осуществления координации деятельности исполнительных органов государственной власти Свердловской области в области противодействия терроризму проводятся следующие мероприятия:

– обеспечение и координация поддержания в состоянии постоянной готовности к эффективному использованию сил и средств исполнительных органов государственной власти Свердловской области, предназначенных для минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;

– осуществление межрегионального сотрудничества в целях изучения вопросов профилактики терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений;

– организация проведения аварийно-спасательных работ, восстановления нормального функционирования и экологической безопасности поврежденных или разрушенных объектов в случае совершения террористического акта на территории Свердловской области.

¹ О Министерстве общественной безопасности Свердловской области [Электронный ресурс] : постан. правит. Свердловской области от 16.12.2016 № 868-ПП.
URL: <http://docs.cntd.ru/document/429093088> (дата обращения: 20.10.2020).

В целях обеспечения выполнения требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в собственности Свердловской области или в ведении исполнительных органов государственной власти Свердловской области отделом координации деятельности в области противодействия терроризму проводится комплекс мероприятий:

- определение перечня мест массового пребывания людей, находящихся в собственности Свердловской области, а также мест массового пребывания людей, правообладателями которых являются исполнительные органы государственной власти Свердловской области, государственные учреждения Свердловской области, государственные унитарные предприятия Свердловской области и юридические лица, создаваемые с использованием государственного казенного имущества Свердловской области;

- создание и обеспечение функционирования межведомственных комиссий по обследованию и категорированию мест массового пребывания людей;

- подготовка, актуализация на основании мониторинга паспортов безопасности на обследованные и категорированные объекты;

- обеспечение хранения паспортов безопасности с соблюдением условий для хранения документов, в том числе ограниченного использования и содержащих сведения, составляющие государственную тайну;

- участие и обеспечение деятельности комиссий при проведении плановых проверок и внеплановых проверок в форме документарного контроля или выездного обследования мест массового пребывания людей на предмет определения состояния их антитеррористической защищенности.

В рамках основной задачи по противодействию терроризму отдел координации деятельности в области противодействия терроризму выполняет следующие мероприятия:

– разрабатывает и реализует меры в области профилактики терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений, в том числе в рамках государственных программ Свердловской области;

– обеспечивает соблюдение требований, в том числе юридическими и физическими лицами, к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в собственности Свердловской области или в ведении Министерства, в распоряжении подведомственных государственных учреждений Свердловской области;

– участвует в проведении учений в целях усиления взаимодействия Министерства с исполнительными органами государственной власти Свердловской области и органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, при осуществлении мер по противодействию терроризму;

– обеспечивает предоставление сил и средств, необходимых для проведения контртеррористической операции и минимизации последствий террористического акта, в порядке, определяемом нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

– обеспечивает на основании решения руководителя контртеррористической операции участия структурных подразделений Министерства в составе группировки сил и средств для проведения контртеррористической операции и пресечения террористического акта.

В качестве аппарата антитеррористической комиссии в Свердловской области отдел координации деятельности в области противодействия терроризму подчиняется непосредственно Министру общественной безопасности, назначенному руководителем аппарата антитеррористической комиссии в Свердловской области.

Антитеррористическая комиссия Свердловской области осуществляет свою деятельность во взаимодействии с полномочным представителем Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе,

территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской области, органами местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области, общественными объединениями и иными организациями, осуществляющими деятельность на территории Свердловской области.

Антитеррористическая комиссия Свердловской области состоит из председателя Комиссии, его заместителей, ответственного секретаря и членов Комиссии. Председателем Комиссии является председатель Правительства Свердловской области. Одним из заместителей председателя Комиссии является секретарь Совета общественной безопасности Свердловской области.

Основная задача антитеррористической комиссии Свердловской области, это координация деятельности в пределах своей компетенции региональных структур федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом, в целях достижения согласованности их действий по выявлению, предупреждению и пресечению террористических акций.

Для реализации решений антитеррористической комиссии в городских округах на территории Свердловской области сформировано 73 муниципальных антитеррористических комиссий.

На территории каждого муниципального образования Свердловской области утверждено главой муниципального образования Положение об антитеррористической комиссии.

Антитеррористическая комиссия в муниципальных образованиях является постоянно действующим совещательным органом при главе Администрации города.

Антитеррористические комиссии в муниципальных образованиях созданы для:

– организации взаимодействия органов исполнительной власти муниципального образования, исполнительных органов государственной власти Свердловской области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти при осуществлении деятельности по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявления в муниципальном образовании;

– мониторинга политических, социально-экономических и иных процессов в муниципальном образовании, оказывающих влияние на ситуацию в области противодействия терроризму;

– организации контроля за реализацией мер по предупреждению терроризма, устранению причин и условий, способствующих его проявлению, обеспечению защищенности объектов от возможных террористических посягательств, минимизации и ликвидации последствий террористических актов в муниципальном образовании;

– содействие руководителям критически важных и потенциально опасных объектов в обеспечении антитеррористической защищенности, минимизации и ликвидации последствий террористических проявлений.

Председателем антитеррористической комиссии муниципального образования является глава Администрации города. В состав также могут водить руководители Управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Свердловской области, Военный комендант военной комендатуры, сотрудники Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации и сотрудники Федеральной противопожарной службы по Свердловской области Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Свердловской области.

Решением Губернатора Свердловской области формируются антитеррористические комиссии в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области для организации взаимодействия территориальных органов федеральных органов

исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений и для реализации решений антитеррористической комиссии в Свердловской области. Помимо создания антитеррористической комиссии решением Губернатора Свердловской области оформляется Положение об антитеррористической комиссии в муниципальном образовании, типовой регламент, состав антитеррористической комиссии в муниципальном образовании.

На территории Свердловской области аппаратом антитеррористической комиссии Свердловской области и антитеррористическими комиссиями в городских округах осуществляется мониторинг политических, социально-экономических и иных процессов, оказывающих влияние на ситуацию в области противодействия терроризму.

Мониторинг представляет собой систему мероприятий по наблюдению, изучению, сбору, анализу и оценке информации о развитии общественно-политических, социально-экономических и иных процессов для получения обоснованных представлений о тенденциях их развития, выявления причин, условий и факторов, оказывающих дестабилизирующее влияние и способствующих проявлениям терроризма.

Результаты мониторинга информационно-аналитических материалов Свердловской области содержат:

1. Анализ выявленных в ходе мониторинга причин, условий и факторов, оказывающих дестабилизирующее влияние на обстановку в муниципальных образованиях и способствующих проявлениям терроризма.
2. Оценку динамики развития выявленных условий и факторов, оказывающих дестабилизирующее влияние на обстановку в муниципальных образованиях и способствующих проявлениям терроризма (по сравнению с предыдущим периодом).

3. Вытекающие из анализа информации выводы о степени угрозы безопасности населения и инфраструктуры на территории муниципальных образований.

4. Результаты научных исследований и социологических опросов, в ходе которых выявлены негативные факторы, оказывающие дестабилизирующее воздействие на ситуацию в сфере противодействия терроризму.

Мониторинг необходим для своевременного выявления причин и условий, способствующих проявлениям терроризма в муниципальных образованиях. Цель мониторинга – это выработка прогнозов, рекомендаций по планированию и реализации неотложных и долгосрочных мер по устранению причин и условий, способствующих проявлению терроризма, своевременное выявление причин и условий, способствующих формированию социальной базы терроризма, снижению уровня защищенности объектов возможных террористических посягательств и степени готовности сил и средств, для минимизации и ликвидации последствий его проявлений.

Вопросы, касающиеся антитеррористической защищенности объектов и территорий Свердловской области не в полной мере раскрыты в нормативно правовых актах, и трактовать некоторые из нормативно правовых актов каждая область может по-своему, назначая ответственных, распределяя полномочия. Внесение уточнений, дополнений в подзаконные акты позволит внести ясность при распределении компетенций, назначении ответственных в органах местного самоуправления, в рамках полномочий, за обстановку в регионах, а также решение вопросов о финансировании профилактических мероприятиях.

На Министерство общественной безопасности Свердловской области возложены полномочия по исполнению требований антитеррористической защищенности объектов и территорий различного типа на территории Свердловской области. В ходе выполнения данных требований выделяются общие этапы:

– исполнительными органами государственной власти, либо органы местного самоуправления по согласованию с территориальными органами безопасности определяют перечень мест массового пребывания людей (перечень мест массового пребывания людей для некоторых типов объектов может составляться после обследования в составе комиссии и категорирования);

– создается межведомственная комиссия из числа органов безопасности и присваивается категория (организует работу этой комиссии правообладатель объекта, отнесенного к местам массового пребывания людей), который является, для некоторых объектов и территорий, правообладателем;

– разрабатывается и согласовывается паспорт безопасности;

– реализация мероприятий (устранение недостатков) касательно инженерно-технических средств охраны.

Основные проблемы, возникающие в ходе работы антитеррористических комиссий в городских округах и Аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области:

– закрепление за субъектами Российской Федерации неопределенных по своему объему и содержанию полномочий в сфере противодействия терроризму, в том числе не закреплены меры воздействия Аппаратом антитеррористической комиссии на антитеррористические комиссии городских округов за невыполнение решений Губернатора Свердловской области, а также Национального антитеррористического комитета по вопросам обеспечения требований антитеррористической защищенности различных объектов и территорий;

– на законодательном уровне пока еще не выработан единый подход к определению объектов, представляющих повышенную опасность и одновременно являющихся потенциальными мишенями терроризма, что не позволяет оптимальным образом распределить эти объекты по категориям.

В марте 2015 года издано постановление Правительства Российской Федерации от 25.03.2015 №272 «Об утверждении требований

к антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)», где вопросы обследований также не регламентированы.

Мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей» также не охватывает всех направлений, которые необходимо отражать при проведении обследований (к примеру, требования к ограждениям, их высота, материалы из чего сделаны. Так, к примеру ограждения для объектов дополнительного образования, регламентируются только Санитарно-эпидемиологическими требованиями, который сложно применять по вопросам антитеррора.

В целях надлежащего функционирования антитеррористических комиссий в муниципальных образованиях и разработки необходимых требований к антитеррористической защищенности объектов, расположенных на территории Свердловской области, необходимо обеспечить участие в работе комиссий соответствующих руководителей территориальных подразделений, обеспечивающих антитеррористическую защищенность в рамках своих полномочий.

2.2. Инструменты осуществления межведомственного взаимодействия при обеспечении безопасности мест массового пребывания людей на территории Свердловской области

В целях обеспечения и защиты основополагающих прав и свобод человека и гражданина функционирует общегосударственная система противодействия терроризму. По решению Президента Российской Федерации 15 февраля 2006 года был образован Национальный

антитеррористический комитет для совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму¹.

В свою очередь Национальный антитеррористический комитет в субъектах Российской Федерации создал Аппараты антитеррористической комиссии в целях постоянного мониторинга обстановки на территории субъекта и исполнения решений Президента Российской Федерации.

Основными задачами Национального антитеррористического комитета являются разработка мер по противодействию терроризму, участие в международном сотрудничестве, подготовка предложений Президенту России по формированию государственной политики и совершенствованию законодательства в этой области, а также организация информирования населения о возникновении и нейтрализации угроз террористической направленности.

Для исполнения решений Президента Российской Федерации и Национального антитеррористического комитета, а также координации деятельности территориальных органов государственной власти по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявления были созданы антитеррористические комиссии, возглавляемые высшими должностными лицами соответствующих субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 18 апреля 2018 года № 82-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 5.1 Федерального закона «О противодействии терроризму» в целях организации взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по профилактике

¹ О мерах по противодействию терроризму [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118476 (дата обращения: 21.04.2020).

терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений, и для реализации решений антитеррористической комиссии на территории Свердловской области были сформированы 73 муниципальных антитеррористических комиссий.

Для соблюдения законодательства на территории Свердловской области создан Аппарат антитеррористической комиссии Свердловской области, а в каждом муниципальном образовании Свердловской области создана антитеррористическая комиссия, возглавляемая главой соответствующего муниципального образования.

Деятельность по планированию применения антитеррористических сил и средств, а также управление контртеррористическими операциями осуществляют созданные в составе Национального антитеррористического комитета Федеральный оперативный штаб, подчиненный Директору Федеральной службы безопасности России, и оперативные штабы в субъектах Российской Федерации, возглавляемые руководителями соответствующих территориальных органов безопасности¹.

Председатель Аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области является Губернатор Свердловской области. Согласно Указу Губернатора Свердловской области от 10.06.2019 № 292-УГ Министр общественной безопасности Свердловской области является руководителем Аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области².

Одним из фундаментов антитеррористической комиссии на территории Свердловской области стал Указ Губернатора Свердловской области от 13.12.2017 № 639-УГ «Об антитеррористической комиссии

¹ Цели и задачи Национального антитеррористического комитета [Электронный ресурс]. URL: <http://nac.gov.ru/ae027ffa-34be-4ef6-9843-bc4857e8ece0>. (дата обращения 11.05.2020).

² О внесении изменений в Указ Губернатора Свердловской области от 13.12.2017 № 639-УГ «Об антитеррористической комиссии в Свердловской области» [Электронный ресурс]: указ Губернатора Свердловской области от 10.06.2019 № 292-УГ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: <https://security.midural.ru/uploads/document/1684/292-ug.pdf>. (дата обращения 14.04.2020).

в Свердловской области»¹. Данным указом Губернатор определил состав антитеррористической комиссии Свердловской области, определил Министерство общественной безопасности Свердловской области, как ответственного за организационное обеспечение комиссии.

В начале 2019 года в Свердловской области Указом Губернатора был создан Совет общественной безопасности Свердловской области². Одной из приоритетных задач Совета общественной безопасности Свердловской области (далее – Совет) является обеспечение общественной безопасности на территории субъекта. Для этого Совет разрабатывает реестр угроз общественной безопасности Свердловской области, разрабатывает стратегию обеспечений общественной безопасности Свердловской области, реализует мероприятия по выявлению и устранению угроз общественной безопасности, разрабатывает предложения по совершенствованию взаимодействия всех уровней власти по вопросам обеспечения общественной безопасности на территории Свердловской области. Губернатор Свердловской области является председателем данного Совета.

В настоящее время Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации задача предотвращения террористических проявлений рассматривается в качестве приоритетной. По сведениям Национального антитеррористического комитета, уровень террористической опасности продолжает оставаться высоким, сохраняется угроза совершения террористических актов на всей территории Российской Федерации, масштабы последствий террористических актов значительны. Террористы стремятся расширить географию своей деятельности.

¹ Об антитеррористической комиссии в Свердловской области [Электронный ресурс]: указ Губернатора Свердловской области от 13.12.2017 № 639-УГ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: <https://security.midural.ru/uploads/document/1683/639-ug.pdf>. (дата обращения 14.04.2020).

² Об утверждении Положения о Совете общественной безопасности Свердловской области [Электронный ресурс]: указ Губернатора Свердловской области от 26.04.2019 № 216-УГ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: <https://security.midural.ru/uploads/document/1539/216-ug.pdf>. (дата обращения 15.04.2020)

С целью выполнения поставленных задач Национальный антитеррористический комитет разрабатывает Комплексные планы противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации. В частности, сейчас разработан Комплексный план до 2023 года¹. Одна из основных задач Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации, это сокращение количества российских граждан, выезжающих за рубеж для участия в деятельности международных террористических организаций. Субъекты Российской Федерации утверждают и дорабатывают на основе Комплексного плана свою Комплексную программу.

Так, в Свердловской области утверждена Указом Губернатора Комплексная программа Свердловской области «Профилактика терроризма, минимизация и ликвидация последствий его проявлений на 2018 - 2020 годы»². Заказчиком -координатором комплексной программы Свердловской области «Профилактика терроризма, минимизация и ликвидация последствий его проявлений на 2018 - 2020 годы» является Министерство общественной безопасности Свердловской области.

Целью Комплексной программы Свердловской области является реализация государственной политики в сфере профилактики терроризма путем совершенствования системы профилактических мер антитеррористической направленности, минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма.

Для этого одной из задач, поставленных в программе Свердловской области указано обеспечение обследования, категорирования и паспортизации мест массового пребывания людей, находящихся в собственности Свердловской области, а также мест массового пребывания людей,

¹ Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019 – 2023 годы [Электронный ресурс] – URL: <http://nac.gov.ru/f1b3df2a-47c8-47f8-bc1c-106e6555f988>. (дата обращения 16.04.2020)

² Комплексная программа Свердловской области «Профилактика терроризма, минимизация и ликвидация последствий его проявлений на 2018 - 2020 годы» [Электронный ресурс] – URL: <http://docs.cntd.ru/document/543569408>. (дата обращения 16.04.2020)

правообладателями которых являются исполнительные органы государственной власти Свердловской области, государственные учреждения Свердловской области, государственные унитарные предприятия Свердловской области и юридические лица, создаваемые с использованием государственного казенного имущества Свердловской области.

С целью достижения поставленных задач в Свердловской области установлены важнейшие целевые показатели комплексной программы Свердловской области по противодействию идеологии терроризма:

- количество исполнительных органов государственной власти Свердловской области, участвовавших в учениях с целью повышения готовности и отработки взаимодействия при осуществлении мер по противодействию терроризму;

- доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, в общем количестве граждан в Свердловской области;

- доля объектов топливно-энергетического комплекса, прошедших категорирование, от общего количества объектов топливно-энергетического комплекса, подлежащих категорированию;

- доля мест массового пребывания людей, в отношении которых обеспечено проведение обследования и присвоена соответствующая категория.

Ожидаемым конечным результатом в Свердловской области на конец 2020 года будет обеспечение стабильного функционирования системы созданных на территории Свердловской области координационных (коллегиальных) органов по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений, неукоснительного исполнения принимаемых данными органами решений и обеспечение антитеррористической защищенности объектов (территорий), расположенных

на территории Свердловской области, создание условий, препятствующих совершению террористического акта.

Органы власти, входящие в состав межведомственной комиссии по взаимодействию в области антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей в субъекте Российской Федерации взаимодействуют с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями и религиозными организациями, другими институтами гражданского общества и гражданами, а также привлекают их к участию в противодействии терроризму.

Для организации взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений осуществляется координация деятельности антитеррористическими комиссиями в субъектах Российской Федерации

На территории Свердловской области межведомственное взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется с помощью:

– Коллегии по вопросам безопасности при Полномочном представителе Президента в Уральском федеральном округе. Коллегия является постоянно действующим координационным органом, обеспечивающим плановое взаимодействие субъектов, осуществляющих защиту жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведение единой государственной политики в области обеспечения безопасности и борьбы с терроризмом на территории Уральского федерального округа;

– Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Уральского транспортного региона. Участники совещания

прорабатывают вопросы межведомственного взаимодействия и эффективности работы правоохранительных органов по привлечению к ответственности за совершение преступлений указанной категории;

– Антитеррористической комиссии Свердловской области.

Единственным коллегиальным органом по вопросам обеспечения антитеррористической защищенности из всех вышеперечисленных совещательных органов, лишь антитеррористическая комиссия Свердловской области осуществляет свою деятельность непосредственно на территории Свердловской области, где в состав Комиссии входят все заинтересованные ведомства в целях обеспечения антитеррористической защищенности объектов и территорий.

За 2020 год аппаратом антитеррористической комиссии был проведено 2 заседания антитеррористической комиссии Свердловской области, проведены плановые заседания антитеррористической комиссии Свердловской области по вопросам состояния антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры, атомной энергии, промышленности и топливно-энергетического комплекса, и обеспечения антитеррористической защищенности школ и участков для голосования. Заседания антитеррористической комиссии Свердловской области во втором квартале 2020 года не состоялась в связи с появлением новой коронавирусной инфекцией и переходом всех учреждений на дистанционный режим работы.

Председатель антитеррористической комиссии Свердловской области осуществляет от имени Комиссии взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями в части касающейся:

– принятия мер по установлению, изменению или отмене уровней террористической опасности на территории (отдельных участках территории) субъекта Российской Федерации (объектах, находящихся на территории

субъекта Российской Федерации) по согласованию с руководителем территориального органа безопасности в соответствующем субъекте Российской Федерации, а также незамедлительно информирует о принятом решении председателя Национального антитеррористического комитета;

– внесения представлений председателем Национального антитеррористического комитета об установлении, изменении или отмене критического («красного») уровня террористической опасности на территории (отдельных участках территории) субъекта Российской Федерации (объектах, находящихся на территории субъекта Российской Федерации);

– принятия решений о формировании антитеррористических комиссий муниципальных образований, утверждает положение об антитеррористической комиссии муниципального образования, ее регламент и состав по должностям.

Руководитель аппарата антитеррористической комиссии (должностное лицо, на которое возложены функции руководителя аппарата Комиссии), в Свердловской области это Министерство общественной безопасности Свердловской области организует работу аппарата Комиссии в частности вопросам обеспечения взаимодействия Комиссии с аппаратом Национального антитеррористического комитета, аппаратами оперативных штабов в Свердловской области.

В свою очередь, члены антитеррористической комиссии обязаны определять в пределах компетенции в органе, представителем которого они являются, должностное лицо или подразделение, ответственное за организацию взаимодействия указанного органа с Комиссией и ее аппаратом.

Согласно Положению об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации члены антитеррористической комиссии Свердловской области имеют право на взаимодействие с руководителем аппарата Комиссии, что дает право вносить предложения на заседание аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области по совершенствованию деятельности в области антитеррористической

защищенности. Таким образом организуется межведомственное взаимодействие на территории Свердловской области.

Межведомственное взаимодействие антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации, в том числе на территории Свердловской области строится на работе с оперативным штабом в части касающееся взаимодействия по обмену информацией правоохранительных органов с органами государственной власти, которые обеспечивают непосредственно выполнение требований антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей.

С целью организации выполнения требований антитеррористической защищенности объектов и территории Свердловской области Министром общественной безопасности Свердловской области был издан приказ от 30 мая 2018 года № 142 «Об утверждении перечня мест массового пребывания людей, находящихся в собственности Свердловской области, а также мест массового пребывания людей, правообладателями которых являются исполнительные органы государственной власти Свердловской области, государственные учреждения Свердловской области, государственные унитарные предприятия Свердловской области и юридические лица, создаваемые с использованием государственного казенного имущества Свердловской области»¹.

Данным приказом утвержден перечень мест массового пребывания людей, находящихся в собственности Свердловской области, а также мест массового пребывания людей, правообладателями которых являются исполнительные органы государственной власти Свердловской области, государственные учреждения Свердловской области.

¹ Об утверждении перечня мест массового пребывания людей, находящихся в собственности Свердловской области, а также мест массового пребывания людей, правообладателями которых являются исполнительные органы государственной власти Свердловской области, государственные учреждения Свердловской области, государственные унитарные предприятия Свердловской области и юридические лица, создаваемые с использованием государственного казенного имущества Свердловской области [Электронный ресурс]: приказ Министерство общественной безопасности Свердловской области от 30 мая 2018 года № 142. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/543570276> (дата обращения: 23.10.2020).

Представителями Аппарата антитеррористической комиссии в соответствии с положением об аппарате антитеррористической комиссии в Свердловской области, утвержденным Решением совместного заседания антитеррористической комиссии в Свердловской области и оперативного штаба в Свердловской области, в 2019 году были проведены мероприятия по выезду для проверки состояния организации деятельности антитеррористической комиссии в муниципальных образованиях, проведены заседания антитеррористической комиссии с целью обеспечения выработки эффективных поручений в сфере профилактики терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений, а также организованы и проведены учебно-методические сборы в режиме видеоконференцсвязи, выездные учебно-методические сборы с главами муниципальных образований с целью повышения эффективности деятельности муниципальных образований аппаратом.

Согласно официальной информации о работе Аппарата антитеррористической комиссии в Свердловской области результаты проведенных проверок свидетельствуют о том, что ряд нарушений и недостатков (замечаний) повторяются из года в год и приобретают типовой характер, но в большинстве – устраняются после их обнаружения. Во многом подобная ситуация обусловлена низким уровнем контроля со стороны глав муниципальных образований и их заместителей, а также недостаточной профессиональной подготовкой муниципальных служащих, отвечающих за проведение мероприятий по профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений.

Для совершенствования методов недопущения совершения террористических актов в местах массового пребывания людей на территории Свердловской области необходима организация слаженного межведомственного взаимодействия между заинтересованными органами власти в том числе проведение комплексных учений, командно-штабных

учений, тактико-специальных учений, проведение учебно-методических сборов.

Необходимо разработать Положения о стажировках, в целях организации стажировки секретарей антитеррористических комиссий в муниципальных образованиях.

Необходимо также внесение в комплексный план работы антитеррористической комиссии на 2021 год мероприятий по вынесению на заседании Комиссии вопроса о наделении исполнительного органа государственной власти административными полномочиями, наделении полномочиями субъектов из числа состава Комиссии по составлению паспортов безопасности, а также регламентировать конкретные технические средства необходимые для оснащения объектов и территорий идентичных категорий с целью реализации в полном объеме законодательство в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов и территорий.

2.3. Анализ существующих проблем при обеспечении безопасности мест массового пребывания людей на территории Свердловской области

Начиная с 2013 года и по настоящее время разрабатываются правовые акты об обеспечении антитеррористической защищенности различных объектов и территорий. Существует более 20 различных постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам антитеррористической защищенности объектов и территорий. Ответственность за исполнения возложены на федеральные, региональные органы власти, а также на собственников объектов и территорий.

В марте 2015 года издано постановление Правительства Российской Федерации от 25.03.2015 № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей и

объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)», где вопросы процедуры проведения обследований, категорирования также не регламентированы¹.

Пункт 4 Требований к антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей гласит «Настоящие требования носят общий характер в отношении вопросов оснащения мест массового пребывания людей средствами инженерной защиты и инженерно-техническими средствами охраны. Оснащение места массового пребывания людей средствами охраны определяется в техническом задании на проектирование и на этапе выполнения строительно-монтажных работ, реконструкции и капитального ремонта».

Согласно разделу четвёртому требований постановление Правительства Российской Федерации от 25.03.2015 № 272 «Мероприятия по обеспечению антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей» также не охватывают всех направлений, которые необходимо отражать при проведении обследований и категорирования объектов и территорий (к примеру, требования к ограждениям, их высота, требования к материалам. Так, к примеру, ограждения для объектов дополнительного образования, регламентируются только СанПином, который сложно применять к вопросам антитеррористической защищённости объектов и территорий)².

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей

¹ Об утверждении требований к антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий) [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 25 марта 2015 г. № 272. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177496 (дата обращения: 15.10.2020).

² Об утверждении требований к антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий) [Электронный ресурс] : раздел 4 Постановления Правительства РФ от 25 марта 2015 г. № 272. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177496 (дата обращения: 24.11.2020).

и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» не определен субъект составления паспорта безопасности. Согласно пункту 14 требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий) «на каждое место массового пребывания людей в течение 30 дней после проведения его обследования и категорирования комиссией составляется паспорт безопасности»¹.

Отсутствие конкретного должностного лица, органа власти, ответственного за составление паспорта безопасности, акта обследования приводит к негативным аспектам системности подхода к обеспечению антитеррористической защищенности объектов и территорий, а также к разнотипности составления актов обследования, что в свою очередь ведёт к увеличению промежутка времени для анализа и выработки плана действий в случае возникновения чрезвычайных ситуаций на объекте и территории.

Отсутствие четких требований антитеррористической защищенности объектов, подлежащих обязательной защите войсками национальной гвардии Российской Федерации может привести к возможности обжалования в судебном порядке собственником объекта, территории мероприятий, необходимых для обеспечения антитеррористической защищенности, указанных в акте обследования членами комиссии с целью невыполнения, или затягивания сроков выполнения необходимых мероприятий. Так, согласно постановлению Правительства № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками

¹ Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий) [Электронный ресурс] : п. 8 Постановления Правительства РФ от 25 марта 2015 г. № 272. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177496 (дата обращения: 15.10.2020).

национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)», постановлению Правительства Российской Федерации от 6 марта 2015 г. № 202 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов спорта и формы паспорта безопасности объектов спорта и аналогичным постановлениям Правительства согласно пункту 33 требованиям антитеррористической защищенности объектов, территорий противодействие терроризму предусматривает выполнение комплекса мер, которые в настоящем требовании носят лишь общий характер, то есть на усмотрение конкретного члена комиссии¹. В случае необходимости установления на прилегающей к объекту территории защиты в виде ограждения всего периметра объекта и территории, собственник объекта, территории, подлежащего обследованию, категорирования, паспортизации данные требования может не выполнять поскольку во внутренних документах членах комиссии не прописаны нормативно требования по необходимым требованиям к защите периметрам (длина, высота, толщина изделия). То есть, если сотрудник комиссии не ссылается на правовой акт, содержащий данные требования, то собственник объекта может обжаловать решение комиссии (не выполнять данные требования, задерживать сроки исполнения мероприятий) что может привести к не полной, или, вообще, к отсутствию важнейших элементов, препятствующих проникновению на объект, территорию, что в конечном итоге является брешью во всей системе обеспечения антитеррористической защищенности объектов и территорий торговых объектов, топливно-энергетических, объектов спорта и т.д.

Также, немаловажным упущение является отсутствие административной ответственности за невыполнение требований постановления Правительства Российской Федерации от 25.03.2015 № 272

¹ Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов спорта и формы паспорта безопасности объектов спорта [Электронный ресурс] : постан. правит. РФ от 6 марта 2015 г. № 202. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176301 (дата обращения: 20.10.2020).

«Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)». Данное постановление вышло относительно недавно и в субъектах Российской Федерации высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации также еще не предусмотрено какой-либо ответственности за невыполнение требований антитеррористической защищенности.

Согласно пункту 25 требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий) срок завершения мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности объекта (территории) не может превышать 2 лет со дня подписания акта обследования объекта, территории. В то время, как пункт 19 настоящих требований гласит, что актуализация паспорта безопасности происходит не реже одного раза в 3 года. Не проработан механизм контроля за устранением выявленных недостатков, а также отсутствие единой схемы дальнейших действий комиссии по завершению проведения обследования, категорирования и паспортизации объекта и территории (каким документом оформляется плановая проверка, как необходимо актуализировать паспорта безопасности в количестве 6 экземплярах, находящиеся в розничных уполномоченных органах, отсутствие документов, регулирующих порядка действия комиссии после 2-х лет со дня подписания акта обследования).

Министерство общественной безопасности Свердловской области в ходе выполнения требований антитеррористической защищенности объектов и территорий руководствуется постановлениями Правительства Российской Федерации в которых прописываются лишь общие требования к оснащению мест массового пребывания людей, которые позволяют членам комиссии трактовать их по-своему.

Сведения от Министерства общественной безопасности показывают постоянно увеличивающееся количество мест массового пребывания людей и соответственно затрат на общее оснащение таких мест техническими средствами, которые строго не регламентированы законом, то есть, на схожих по категориям объектах могут обязать установить необходимые средства, а на другом, такие средства могут быть не указаны, как не обязательные для оснащения.

Таблица 1 – Сведения о результатах работы по обследованию, категорированию и паспортизации мест массового пребывания людей¹

	Всего (по перечню)	Обследовано		Присвоена категория		Утверждено паспортов безопасности	
		Единиц	% от общего кол-ва	Ед.	% от общего кол-ва	Ед.	% от общего кол-ва
Количество ММПЛ	244	244	100	<i>Всего:</i>			
				<i>I-29</i>	11,8	29	12,3
				<i>II-99</i>	40,5	99	41,7
				<i>III-116</i>	47,7	109	46
Государственных	64	64	100	<i>I-5</i>	7,8	5	8,7
				<i>II-7</i>	10,9	7	12,3
				<i>III-52</i>	81,3	45	79
Муниципальных	147	147	100	<i>I-21</i>	14,2	21	14,2
				<i>II-74</i>	50,3	74	50,3
				<i>III-52</i>	35,5	52	35,5
Иных	33	33	100	<i>I-3</i>	9	3	9
				<i>II-18</i>	54,5	18	54,5
				<i>III-12</i>	36,5	12	36,5

Анализ представленных данных показывает, что большое количество мест массового пребывания людей находится в муниципальных образованиях. Тем сильнее возрастает актуальность темы по обеспечению антитеррористической защищенности таких мест, чтобы исключить двойные трактовки постановлений Правительства об антитеррористической защищенности. Также, в таблице № 2 видно, что количество систем видеонаблюдения, оповещения и управления эвакуации не пропорционально,

¹ Составлено автором по информационным материалам, полученный от министерства общественной безопасности Свердловской области

что показывает об отсутствии на некоторых объектах обязательных антитеррористических мероприятий.

Таблица 2 – Антитеррористическая защищенность ММПЛ¹

Мероприятия антитеррористической защищенности	Количество ММПЛ	Категория опасности объектов		
		I	II	III
Система видеонаблюдения	203	29	85	89
<i>% От общего количества</i>	83,20	11,89	34,84	36,48
Система оповещения и управления эвакуацией	215	28	91	96
<i>% От общего количества</i>	88,11	11,48	37,30	39,34
Система освещения	218	29	96	93
<i>% От общего количества</i>	89,34	11,89	39,34	38,11
Обеспечение физической охраной	128	22	64	42
<i>% От общего количества</i>	52,46	9,02	26,23	17,21

Также, в таблице 2 видно, что количество систем видеонаблюдения, оповещения и управления эвакуации не пропорционально, что показывает об отсутствии на некоторых объектах обязательных требований для обеспечения антитеррористической защищенности.

Далее представлен объем средств, необходимый для выполнения мероприятий антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей. Однако стоит упомянуть об отсутствии четких стандартов к техническим системам.

Таблица 3 – Объемы средств, требующихся для выполнения мероприятий антитеррористической защищенности ММПЛ²

Мероприятия антитеррористической защищенности	Потребность на 01.01.2019 (тыс. Рублей)	2019 год			Планируемые сроки завершения работ
		План	Факт	<i>% от потреб.</i>	
Система Видеонаблюдения	24 834	3 871	3 871	15,5	2024
Система оповещения и управления эвакуацией	30 544	16 981	16 981	55,5	2024
Система освещения	21 804	1 929	1 929	8,8	2024
Обеспечение физической охраной	3 565	1 465	1 465	41	2022
Итого:	80 747	24 246	24 246	30	2022-2024

¹ Составлено автором по информационным материалам, полученный от министерства общественной безопасности Свердловской области.

² Составлено автором на основании итоговой справки о мероприятиях антитеррористической защищенности за 2019 год.

В таблицах приведенных выше показаны меры, принимаемые органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 25.03.2015 № 272, а также показано количество объектов, попадающих под определение мест массового пребывания людей, что говорит о большом количестве таких мест и о том, как важно применить слаженные регламентированные действия в отношении всех объектов на территории Свердловской области.

Проведение индивидуального экспертного интервью даст возможность получить информацию, интересующую нас для исследования и дать оценку или прогноз, получить достоверную и всеобъемлющую информации по проблеме, результаты интервью помогут нам не просто описать какое-то явление или процесс, но и объяснить их, выработать новые решения, получить неординарные сведения по теме исследования и нестандартные мнения.

В состав экспертов вошли сотрудники органов власти, являющихся членами аппарата антитеррористической комиссии, участвующие в обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий, а также эксперт, обеспечивающий, согласно постановления Правительства, антитеррористическую защищенность торговых объектов:

– Сапожников Е.В. Специалист в области безопасности мест массового пребывания людей;

– Румянцев А.А. Сотрудник Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Свердловской области (далее – Росгвардия);

– Оленева О.Н. Главный специалист отдела координации деятельности в области противодействия терроризму Министерства общественной безопасности Свердловской области;

Одношевный П.В. Главный специалист отдела координации деятельности в области противодействия терроризму Министерства общественной безопасности Свердловской области.

Эксперт отбирается по следующим критериям:

- уровень компетентности в сфере обеспечения безопасности;
- наличие реального опыта обеспечения антитеррористической защищенности объектов с учетом вышедших постановлений.

В ходе опроса экспертов выявлялось мнению информантов по вопросам антитеррористической защищенности объектов и территорий и необходимости внесения изменений в федеральный законы и законы субъекта Российской Федерации в области антитеррористической защищенности объектов и территорий. Анализ проведенных экспертных интервью позволил выявить прямые проблемы, с которыми сталкиваются члены комиссии, правообладатели объектов и территорий, подлежащих обследований, категорирования и паспортизации.

По мнению ряда экспертов, существуют недостатки законодательства в сфере антитеррористической защищенности объектов и территорий, включая места массового пребывания людей: на федеральном уровне правовыми актами не регламентированы требования к техническим средствам охраны объектов, отсутствуют нормативные правовые акты в сфере антитеррористической защищенности объектов (территорий) по организации взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

По мнению эксперта, Сапожникова Е.В. на территории Свердловской области, как и в других субъектах отсутствует единый орган власти, определяющий перечень мест массового пребывания людей. Таким образом, возникает сложность подсчета конкретного количества мест массового пребывания людей на территории субъекта.

«Технология создания перечня мест массового пребывания людей не совершенна. Сейчас большая часть мест массового пребывания людей разграничены и относятся к конкретным органам власти, которые курируют выполнение требований антитеррористической защищённости. До сих пор

отсутствует понимание, кто должен определять перечень тех самых объектов, которые необходимо категорировать и паспортизировать». (Сапожников Е.В. Специалист в области безопасности мест массового пребывания людей).

Также эксперты считают, что одной их проблем является отсутствие субъекта из числа членов аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области, ответственного за составление паспортов, что приводит к увеличению сроков проверки паспортов безопасности органами власти, а также к децентрализации информации о количестве таких мест. *«Комиссия по факту не составляет паспорта, все идет к тому, что правообладатель сам должен составлять паспорт безопасности. Но здесь нет ничего противозаконного, а аргументировать это можно тем, что правообладатель сам входит в состав комиссии и ничем не отличается от других членов комиссии. Но встает вопрос, а откуда правообладателям знания и опыт в составлении паспортов безопасности, откуда они должны узнать стандарты. Сейчас и специалистов редко встретишь в органах, не говоря уже о частниках. А согласование, это отдельная история, чаще всего, правообладатели не успевают в установленные сроки подготовить и согласовать документ. Согласовывать паспорт может аж до 150 дней. А если паспорт отправят на доработку, то и еще дольше».* (Румянцев А.А. сотрудник отдела вневедомственной охраны – Росгвардия).

Эксперты также считают, что, одна из трудностей, возникающих при проведении комплекса мер, направленных на обеспечения антитеррористической защищённости объектов и территорий, является отсутствие конкретных требований к техническим средствам оснащения мест массового пребывания людей, что позволяет членам комиссии устанавливать на идентичных категориях объектов не тождественные требования. *«Отсутствуют реальные технические требований к местам массового пребывания людей. Кто на что горазд. Даже ограждения не можем указать, как мероприятия, которые необходимо выполнить. Они (правообладатели)*

сразу в суд пойдут. А если еще паспорт безопасности заставить их самих сделать, то неизвестно, во что это может выльется» (Одношевный П.В. (главный специалист отдела координации деятельности в области противодействия терроризму Министерства общественной безопасности Свердловской области).

Итогом деятельности комиссии должен быть комплекс мер, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности объектов. Поэтому, эксперты из числа членов комиссии, считают, что не наделение органа государственной власти из числа аппарата антитеррористической комиссии субъекта административными полномочиями за невыполнение требований в указанные сроки по обеспечению антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей является серьезным упущением, которое дает право правообладателям таких объектов не спешить с устранением выявленных недостатков *«Не закреплены меры воздействия Аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области на антитеррористические комиссии городских округов за невыполнение решений Губернатора Свердловской области, а также на невыполнение требований антитеррористической защищенности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации».* (Оленева О.Н. главный специалист отдела координации деятельности в области противодействия терроризму Министерства общественной безопасности Свердловской области).

Результаты экспертного опроса выявили недостатки в реализации комплекса мер, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности:

– отсутствие субъекта из числа членов аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области, ответственного за составление паспортов безопасности таких мест;

– не наделен орган государственной власти из числа аппарата антитеррористической комиссии субъекта административными

полномочиями за невыполнение требований в указанные сроки по обеспечению антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей;

– отсутствие регламентированных технических средств необходимых для оснащения объектов и территорий идентичных по категории опасности.

Результаты реализации мероприятий по организации антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания людей показал, что проведены мероприятия в результате которых были выявлены основные технические требования, которыми должны быть оснащены объекты и территории, являющиеся местами массового пребывания людей. Данные мероприятия полностью не проведены, но ведется контроль за состоянием антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса (далее – ТЭК).

По сведениям ГУ МВД, Управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Свердловской области (далее – УФСБ), Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Свердловской области (далее – УФСВНГ), Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Свердловской области (далее – ГУ МЧС) и муниципальных образований, на территории Свердловской области расположено 146 (АППГ – 146) критически важных объектов, 247 (АППГ – 247) потенциально опасных объектов, 621 (АППГ – 630) объектов ТЭК, 905 (АППГ – 1104) ОТИ и 244 (АППГ – 232) ММПЛ.

Перечень критически важных объектов утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.03.2006 № 411-РС (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 18.08.2010 № 1361-

РС)¹. Перечень потенциально опасных объектов, расположенных на территории Свердловской области, утвержден Председателем Правительства Свердловской области, председателем Комиссии по чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности Свердловской области 10.11.2015.

Перечень объектов ТЭК, подлежащих категорированию утвержден распоряжением Губернатора Свердловской области «Об утверждении перечня объектов ТЭК, подлежащих категорированию на территории Свердловской области». В Перечень объектов ТЭК включен 621 объект, в настоящее время обследовано и категорировано 492 объекта, паспортизировано 183 объекта ТЭК.

В настоящее время лишь на территории 28 муниципальных образований Свердловской области расположены места массового пребывания людей². Это говорит и намеренном сокрытии мест массового пребывания людей с целью дальнейшего невыполнения требований антитеррористической защищенности. Однако согласно пункту 4.1.5. приказа Минэкономразвития России от 27.05.2016 № 322 в каждом муниципальном районе рекомендуется создавать как минимум один многофункциональный центр³. В свою очередь, многофункциональные центры Свердловской области являются собственностью Свердловской области, а значит попадают под выполнение требований антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей. Комиссией рекомендовано прокуратуре Свердловской области провести проверки законности принятия решений об отсутствии на территории

¹ Об утверждении перечня критически важных объектов [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.03.2006 № 411-РС. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_344871 (дата обращения 16.04.2020).

² Справочная информация для Национального антитеррористического комитета, подготовленная Министерством общественной безопасности Свердловской области за второй квартал 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <https://security.midural.ru/document/category/count/0> (дата обращения 16.04.2020).

³ Об утверждении Методических рекомендаций по созданию и организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: Приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2016 г. № 322. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198963 (дата обращения: 15.05.2020).

муниципалитетов ММПЛ. Проверки будут проведены до конца 2020 года. Данный факт свидетельствует о том, что на территории каждого городского округа, муниципального образования Свердловской области присутствуют места массового пребывания людей, а значит, необходимо принятие совместных решений для обеспечения реальной антитеррористической защищенности всех объектов и территорий Свердловской области. За четвертый квартал 2019 года в перечни мест массового пребывания людей муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, включено 180 мест массового пребывания людей.

Итак, проведенный анализ показал, что на территории каждого городского округа, муниципального образования Свердловской области присутствуют места массового пребывания людей, однако не все объекты и территории обследованы, категорированы и паспортизированы начиная с 2015 года. Это свидетельствует о разного рода препятствиях для обеспечения комплексной защищенности таких объектов. Статистика об объектах и территориях, которые уже прошли процедуру обследования и категорирования указывает на обеспечение лишь общих мероприятий в вопросах оснащения объектов, территорий, средствами обеспечения безопасности. Объемы средств, требуемые для выполнения мероприятий антитеррористической защищенности, доказывают необходимость регламентации конкретных технических средств необходимых для оснащения объектов и территорий идентичных категорий.

Таким образом, суть проблемной ситуации заключается в отсутствии необходимых мер по обеспечению безопасности мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области.

Ниже представлены выявленные причины сложившейся ситуации:

- 1) На федеральном, региональном и местном уровнях нормативно правовых актах не предусмотрены соответствующие меры воздействия на правообладателей мест массового пребывания людей за невыполнение требований антитеррористической защищенности, а также требования

к инженерно-техническим средствам обеспечения безопасности в местах массового пребывания людей.

2) Отсутствует межведомственное взаимодействие между органами власти, в чьи полномочия входит обеспечение выполнения требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей в целях выявления и устранения недостатков в области обеспечения антитеррористической защищенности.

Суть проблемной ситуации заключатся в том, как обеспечить безопасность мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области?

Актуальность проблемы вызвана тем, что статистические данные показывающие постоянно расширяющийся перечень мест массового пребывания людей, критически важных объектов на территории Свердловской области, увеличение объёмов средств необходимых для выполнения лишь требований, носящих общий характер для обеспечения антитеррористической защищённости объектов и территорий, необходимость прогнозирования террористических угроз, позволяют указать на необходимость принятия коллегиальным органом решений необходимых для устранения комплекса выявленных недостатков.

Анализируя статистику нормативно правовых актов по вопросам антитеррористической защищенности объектов и территорий начиная с 2014 года по настоящее время, можно сделать вывод, что вышедшие более 20 постановлений, касающиеся антитеррористической защищенности объектов таможенных органов, уголовно-исполнительной системы, связи и массовых коммуникаций и т.д. не имеют регламентированных инженерно-технических, организационно-практических мероприятий направленных на обеспечение антитеррористической защищённости объектов и территорий, что затрудняет субъектам Российской Федерации эффективно и результативно выполнять требования антитеррористической защищенности объектов и территорий.

Характера выявленных проблемы указывает на то, что решением проблемы по данному направлению не занимались.

Решение проблемы носит стратегический характер для Свердловской области по вопросу обеспечения выполнения требований антитеррористической защищённости Свердловской области.

Проблемная ситуация возникающая по причине отсутствия регламентации требований к техническим средствам оснащения мест массового пребывания людей, отсутствию административной ответственности за невыполнение требований антитеррористической защищённости, а также не закрепления ответственного субъекта за составление паспортов безопасности на данном этапе может разрешиться законодательным путем при взаимодействии со всеми субъектами за которыми закреплены полномочия по обеспечению выполнения требований антитеррористической защищённости объектов, территорий Свердловской области.

Последствие возможных проблем приводит к отсутствию утвержденного межведомственного взаимодействия в целях установления четких инженерно-технических, организационно-практических мероприятий направленных на обеспечение антитеррористической защищённости объектов и территорий приводит к нарушению системного подхода к обеспечению антитеррористической защищённости объектов и территорий, а также к нарушению единообразного подхода к составлению актов обследования, что в свою очередь ведёт к увеличению промежутка времени для анализа и выработки плана действий в случае возникновения чрезвычайных ситуаций на объекте и территории, что в целом может привести к возможности обжалования в судебном порядке собственником объекта или территории мероприятий, необходимых для обеспечения антитеррористической защищённости, указанных в акте обследования членами комиссии. А это в свою очередь подвергает опасности объекты и территории в случае возникновения реальной террористической угрозы.

Сохранение проблемной ситуации до 2022 года в Свердловской области приведет к повышается вероятность угрозы совершения террористического актов месте массового пребывания людей и последующего ущерба в результате совершения противоправных действий, к увеличению бюрократических процедур, связанных с разработкой и последующим согласованием паспорта безопасности.

Таким образом, глобальное возможное отрицательное последствие – незащищенность объекта или территория от возможных угроз, которые приведут к нарушению нормального функционирования объектов и территорий Свердловской области.

3. ПРОЕКТ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ МЕСТ МАССОВОГО ПРЕБЫВАНИЯ ЛЮДЕЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ»

3.1. Цели, задачи, основные мероприятия проекта

Реализация мероприятий, направленных на обеспечение деятельности антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей на территории Свердловской области, началась с момента подписания соответствующего указа Губернатора Свердловской области в 2018 году¹.

Уже в 2021 году предстоит подвести первые итоги исполнения постановления Правительства Российской Федерации № 272². Срок исполнения недостатков подходит к концу и встает один из основных вопросов, касающийся исполнения постановлений Правительства, кто из органов государственной власти, входящих в состав межведомственной комиссии, будет применять административные методы воздействия в отношении собственников объектов и территорий, признанными местами массового пребывания людей, не выполняющих необходимые требования, если до сих пор не определен уполномоченный орган.

Проектный замысел направлен на устранение выявленных недостатков, выявленных при участии межведомственной комиссии в период проведения процедур обследования, категорирования, паспортизация и последующей

¹ О внесении изменений в постановление правительства свердловской области от 16.12.2016 № 868-ПП «О Министерстве общественной безопасности Свердловской области» [Электронный ресурс]: URL: <http://docs.cntd.ru/document/561785335> (дата обращения: 20.10.2020).

² Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий) [Электронный ресурс]: постан. правит. РФ от 25 марта 2015 г. № 272 Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177496 (дата обращения: 15.10.2020).

плановой и внеплановой проверки мест массового пребывания людей, находящихся на территории Свердловской области.

Для обеспечения безопасности мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области необходимо организовать заседание коллегиального органа – Аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области. Для проведения заседания Аппарата антитеррористической комиссии с целью повышения эффективности деятельности в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов и территорий необходимо обеспечить участие в работе комиссий соответствующих руководителей территориальных подразделений, обеспечивающих антитеррористическую защищенность в рамках своих полномочий (руководители территориального органа безопасности, Главного управления МВД России по Свердловской области, Главного управления МЧС России по Свердловской области и Управления Росгвардии по Свердловской области).

Поскольку на Министерство общественной безопасности Свердловской области в соответствии с указом Губернатора возложена ответственность за организационное обеспечение деятельности аппарата антитеррористической комиссии, то предлагаю с целью выработки решений коллегиальным органом по устранению выявленных недостатков, функции по организации рабочей группы возложить на Министерство общественной безопасности Свердловской области¹.

Министерство общественной безопасности Свердловская область в лице Министра общественной безопасности Свердловская область может принять активное участие в разрешении указанных проблем путем принятия коллегиального решения, проведя совместное совещание аппаратом антитеррористической комиссии Свердловской области, который будет

¹ О внесении изменений в Указ Губернатора Свердловской области от 13.12.2017 № 639-УГ «Об антитеррористической комиссии в Свердловской области» [Электронный ресурс]: указ Губернатора Свердловской области от 10.06.2019 № 292-УГ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант». URL: <http://www.consultant.ru/law/review/reg/rlawc/rlawc0712019-12-13.html> (дата обращения: 15.05.2020).

возглавлять Губернатора Свердловская область. Путем расширения полномочий Министерства общественной безопасности Свердловской области полномочий по обеспечению выполнения требований к антитеррористической защищенности объектов и территорий, находящихся в собственности Свердловской области или в ведении исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

В целях выполнения требований по обеспечению антитеррористической защищенности объектов и территорий Свердловской области определены основные направления деятельности:

1. Создать эффективное взаимодействие государственных, муниципальных органов власти, правоохранительных структур с целью повышения эффективности деятельности в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов и территорий путем создания межведомственной комиссии для устранения недостатков, которые выявлены в ходе реализации комплекса мероприятий, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности объектов и территорий.

1.1. Утвердить председателем межведомственной комиссии субъект ответственный за составление паспорта безопасности мест массового пребывания людей, объектов и территорий, находящихся в собственности Свердловской области. С учетом отсутствия единообразия к подходам выполнения требований антитеррористической защищенности различными субъектами Российской Федерации необходимо Указом Губернатора внести дополнения в постановление Правительства Свердловской области о Министерстве общественной безопасности Свердловской области.

1.2. Закрепить административную ответственность, как меру воздействия Аппаратом антитеррористической комиссии на антитеррористические комиссии городских округов за невыполнение решений Губернатора Свердловской области, как председателя аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области.

1.3. Выработать межведомственной комиссией единый подход к определению объектов, представляющих повышенную опасность и одновременно являющихся потенциальными мишенями терроризма. Отсутствие единого подхода не позволяет оптимальным образом распределить эти объекты по категориям (дать их классификацию), что в свою очередь затрудняет планирование мероприятий по защите данных объектов от диверсионно-террористических посягательств с учетом их особенностей.

2. Внести изменение в законодательство Российской Федерации в сфере обеспечения выполнения требований антитеррористической защищенности объектов и территорий, определив требования к техническим средствам оснащения мест массового пребывания людей в зависимости от присвоенной категории, находящиеся на территории Свердловской области, подлежащих категорированию и паспортизации, и дальнейшему обеспечению антитеррористической защищенности. С целью внесения изменений необходимо аппаратом антитеррористической комиссии Свердловской области выступить с инициативой в адрес Национального антитеррористического комитета о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части внесения нормы по определению требований к техническим средствам оснащения мест массового пребывания людей в зависимости от присвоенной категории объекту, территории.

Проведение предложенного комплекса мероприятий позволит достичь следующих результатов:

– повысит скоординированность органов государственной власти. Согласование паспортов безопасности будет происходить в ускоренные сроки (ранее 30 дней согласовывала одна из четырех структур) при условии согласования документа руководителем в течение одного рабочего дня, а остальное время документ проходил «бюрократическую систему». При наделении административными полномочиями одного из ведомств коллегиального органа повышается межведомственное взаимодействие и создаются условия для применения административных методов на

юридические лица с целью исполнения постановления Правительства № 272. Поскольку ранее Министерство общественной безопасности Свердловской области могло лишь вручать уведомления по окончании проверки о не устранении недостатков в ходе плановых и внеплановых проверок;

– упорядочит действия участников межведомственного взаимодействия в целях обеспечения механизма взаимодействия при выполнении требований антитеррористической защищённости объектов, находящихся на территории Свердловской области. Нормативно будут закреплены предложения (от руководителей советующих структурных ведомств в чьи компетенции входит обеспечение безопасности мест массового пребывания людей) одобренные коллегиальным органом – средствами и способы защиты мест массового пребывания людей от несанкционированного доступа, и выведения из строя критических и потенциально опасных мест;

– установит требования к техническим средствам оснащения мест массового пребывания людей в зависимости от присвоенной категории, находящиеся на территории Свердловской области подлежащих категорированию и паспортизации, и дальнейшему обеспечению антитеррористической защищённости.

В качестве основного документа предлагается следующий Устав проекта.

Таблица 4 – Устав проекта¹

Название проекта	Обеспечение безопасности мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях свердловской области
Инициатор	Симаков Денис Сергеевич
	Определение проекта
Обоснование инициации проекта	Отсутствие необходимых мер по обеспечению безопасности мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях свердловской области.

¹ Составлено автором на основании комплекса предложенных мероприятий с учетом календарного, сетевого и ресурсного планирования

Продолжение таблицы 4

Стратегические цели проекта	Внесение предложений по совершенствованию правовой базы в сфере обеспечения выполнения Требований антитеррористической защищенности объектов и территорий – утверждение председателем межведомственной комиссии субъекта, ответственного за составление паспорта безопасности мест массового пребывания людей – наделение полномочиями в части касающейся административной ответственности за невыполнение требований антитеррористической защищенности правообладателями мест массового пребывания людей – закрепление требования к техническим средствам оснащения мест массового пребывания людей – закрепление административной ответственности, как меры воздействия на правообладателей мест массового пребывания людей за невыполнение требований антитеррористической защищенности – получение информации о реализации мер, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности на территории субъекта
Результаты проекта	Обеспечить безопасность мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях свердловской области
Продукт(ы) проекта	Промежуточные результаты – внесение изменений в комплексный план работы аппарата антитеррористической комиссии в свердловской области на 2021 год. Конечные результаты – рассылка комплексного плана участникам комиссии антитеррористической комиссии в свердловской области для организации работы по направлениям деятельности. Внесение указом губернатора свердловской области изменений в положение о министерстве общественной безопасности свердловской области с целью наделения полномочиями по составлению паспортов безопасности мест массового пребывания людей. Наделение полномочиями в части касающейся административной ответственности за невыполнение требований антитеррористической защищенности правообладателями мест массового пребывания людей

Продолжение таблицы 4

Окружение проекта	<p>Министерство общественной безопасности свердловской области:</p> <ul style="list-style-type: none">– внесение предложений по совершенствованию правовой базы в сфере обеспечения выполнения требований антитеррористической защищенности объектов и территорий– утверждение председателем межведомственной комиссии субъекта, ответственного за составление паспорта безопасности мест массового пребывания людей– наделение полномочиями в части касающейся административной ответственности за невыполнение требований антитеррористической защищенности правообладателями мест массового пребывания людей <p>Росгвардия по свердловской области:</p> <ul style="list-style-type: none">– закрепление требования к техническим средствам оснащения мест массового пребывания людей <p>Управление фсб россии по свердловской области:</p> <ul style="list-style-type: none">– закрепление административной ответственности, как меры воздействия на правообладателей мест массового пребывания людей за невыполнение требований антитеррористической защищенности <p>Национальный антитеррористический комитет:</p> <ul style="list-style-type: none">– получение информации о реализации мер, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности на территории субъекта
Временные рамки проекта	<p>Начало 24.02.2021 год, окончание 22.04.2021 год, 42 дня. Установленные сроки позволяют внести и рассмотреть вопросы на заседании антитеррористической комиссии во втором квартале 2021 года</p>
Целевые показатели и критерии успеха проекта	<ul style="list-style-type: none">– внесение предложений по вопросам антитеррористической защищенности на территории свердловской области объектов и территорий в адрес национального антитеррористического комитета;– проведение в феврале 2021 года заседания антитеррористической комиссии свердловской области и вынесение на обсуждение вопросов по наделению субъекта из состава участников комиссии административными полномочиями и принятие единого решения по субъекту в чьи обязанности будет входить составление паспорта безопасности на объекты и территории.
Суммарный бюджет проекта	<p>0 рублей</p>

Генеральная цель проекта: обеспечить безопасность мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области.

1. Внести предложения в адрес Национального антитеррористического комитета в части касающейся внесения дополнений в законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения выполнения требований антитеррористической защищенности объектов и территорий.

1.1. Подготовить и направить предложения в национальный антитеррористический комитет по совершенствованию законодательства и деятельности аппарата антитеррористической комиссии.

1.1.1. Назначить ответственного с помощью системы электронного документооборота за подготовку материалов от Министерства общественной безопасности Свердловской области.

1.1.2. Собрать статистические сведения, покреплённые информацией от Управления МЧС России по Свердловской области и Росгвардии по Свердловской области по выполнению требований антитеррористической защищенности на объектах и территориях техническими средствами и информацией о субъектах, ответственных за подготовку паспортов безопасности.

1.1.3. Создать информационную базу данных по количеству мест массового пребывания людей на территории Свердловской области.

1.2. Подготовить обобщенную справку о предложениях по внесению в законодательства по совершенствованию антитеррористической защищенности объектов и территорий.

1.2.1. В рамках исполнения полномочий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов и территорий подготовить запрос о представлении предложений по совершенствованию законодательства в сфере антитеррористической защищенности от Управлением МЧС по Свердловской области и Росгвардией.

1.2.2. Объединить со статистическими данными обобщенную справку о предложениях по внесению в законодательства по совершенствованию

антитеррористической защищенности объектов и территорий с членами антитеррористической комиссии Свердловской области.

1.2.3. Выделить основные недостатки из справки и включить их на рассмотрение в повестку заседания аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области.

2. Создание межведомственной комиссии для устранения выявленных недостатков в ходе реализации комплекса мероприятий, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности объектов и территорий

2.1. Внести в план работы антитеррористической комиссии Свердловской области на 2021 год дополнительные организационно-управленческие мероприятия по совершенствованию антитеррористической защищенности объектов и территорий Свердловской области.

2.1.1. Подготовка текста приложения к письму в части касающейся закрепления административной ответственности, как меру воздействия Аппаратом антитеррористической комиссии на антитеррористические комиссии городских округов за невыполнение решений Губернатора Свердловской области.

2.1.2. Направить письма всему составу антитеррористической комиссии Свердловской области о необходимости внесения предложения в части касающейся мероприятия по совершенствованию антитеррористической защищенности объектов и территорий Свердловской области.

2.1.3. Согласовать внесенные дополнения в план работы антитеррористической комиссии Свердловской области на 2021 год мероприятия по совершенствованию антитеррористической защищенности объектов и территорий Свердловской области с коллегиальным составом антитеррористической комиссии Свердловской области.

2.2. Утвердить председателем антитеррористической комиссии Свердловской области организационно-управленческие мероприятия для устранения выявленных недостатков.

2.2.1. Подготовить и направить письма в адрес руководителей силовых структур, входящих в состав антитеррористической комиссии Свердловской области, о необходимости представления представителя от ведомства для включения в состав рабочей группы.

2.2.2. Подготовить порядок проведения заседания участникам антитеррористической комиссии Свердловской области.

2.2.3. Создать рабочую группу с целью проработки деталей предстоящей встречи руководителей силовых структур.

2.2.4. Утвердить Министерством общественной безопасности Свердловской области порядок проведения заседания антитеррористической комиссии Свердловской области.

2.2.5. Направить порядок проведения заседания участникам антитеррористической комиссии Свердловской области.

2.2.6. Утвердить дату проведения заседания аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области.

2.2.7. Проведение совещания, обеспечение материальным сопровождением проведение заседания антитеррористической комиссии Свердловской области.

2.2.8. Утвердить председателем антитеррористической комиссии Свердловской области ответственного субъекта за составление паспортов безопасности и внесенные изменения в план работы.

Основной ресурс, без которого не может быть реализован комплекс мер, направленный на совершенствование антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, это интеллектуальный ресурс. Наличие опыта и соответствующих знаний позволяют выявить несовершенства взаимодействия при обеспечении антитеррористической защищенности. Также для реализации комплекса мер необходима последовательная организация проведения мероприятия. Правовые ресурсы, представленные в таблице 5, типы ресурсов, станут основаниями и рычагом управления для

реализации комплекса мероприятий в области обеспечения антитеррористической защищенности.

Таблица 5 – Характеристика типов ресурсов¹

Тип ресурсов	Комментарии
Интеллектуальные	Основные субъекты проектной деятельности должны обладать знаниями и опытом проведения категорирования и паспортизации мест массового пребывания людей
Материальные	Конференц-зал для проведения заседания антитеррористической комиссии свердловской области; Канцелярские принадлежности; Компьютерная техника. В условиях пандемии для обеспечения социальной дистанции, в случае проведения заседания в формате конференц-связи, потребуется компьютерная техника, программное обеспечение, подключение к локальной сети и сети интернет
Профессиональные	Наличие высшего образования
Правовые	Требуются 2 правовых акта, это постановление правительства рф от 25 марта 2015 г. № 272 и Указ губернатора свердловской области от 13 декабря 2017 года № 639-уг «об антитеррористической комиссии в свердловской области»
Управленческие	Требуются 1 менеджер проекта для координации деятельности группы
Нравственно-волевые	Инновационная готовность
Информационные	Официальные сайты в сети интернет: нац. Антитерр. Комит. И моб
Технологические	Организация проведения мероприятий

Для реализации проекта все ресурсы являются актуальными и не требуют перевода из потенциальных ресурсов.

¹ Составлено автором на основании Устава проекта.

Таблица 6 – Анализ необходимых ресурсов для реализации поставленных целей¹

Тип ресурсов	Актуальные
1. Интеллектуальные	Команда проекта
2.материальные	Конференц-зал для проведения заседания антитеррористической комиссии свердловской области, канцелярские принадлежности, компьютерная техника В условиях пандемии для обеспечения социальной дистанции, в случае проведения заседания в формате конференц-связи, потребуется компьютерная техника, программное обеспечение, подключение к локальной сети и сети интернет
Профессиональные	Наличие высшего образования
Правовые	Постановление правительства рф от 25 марта 2015 г. № 272 «об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии российской федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» Указ губернатора свердловской области от 13 декабря 2017 года № 639-уг «об антитеррористической комиссии в свердловской области»
Управленческие	Требуются правовые инструменты
Информационные	Официальные сайты в сети интернет: нац. Антитерр. Комит. И моб
Технологические	Организация проведения мероприятий

Нами проведено соотнесение ресурсов с теми субъектами, с которыми необходимо взаимодействовать в рамках проекта.

¹ Составлено автором на основании предложенного комплекса мер, который был сформирован для обеспечения деятельности комиссии

Таблица 7 – Соотнесение ресурсов с основными субъектами-кооперантами¹

Субъекты	Ресурсы	Сильные стороны	Слабые стороны	Интересы
Национальный антитеррористический комитет	Административные	Вносят изменения в правовые акты в области обеспечения антитеррористической защищенности	Вносят изменения в правовые акты на основании представлений материалов о предложениях от комиссий субъектов	Повышение антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, получение информации о выявленных недостатках, предложениях по их нейтрализации, А также о реализации мер, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности на территории свердловской области.
Федеральная служба войск национальной гвардии российской федерации по свердловской области	Информационные	Получение информации о проблемах, возникающих при проведении обследования и категорирования объектов и территорий	Информация может носить не полный характер	Закрепление требований К техническим средствам оснащения мест массового пребывания людей
ФСБ России по свердловской области	Информационные	Получение информации о проблемах, возникающих при проведении обследования и категорирования объектов и территорий	Информация может носить не полный характер	Закрепление административной ответственности, как меры воздействия на правообладателей мест массового пребывания людей за невыполнение требований антитеррористической защищенности
Министерство общественной безопасности свердловской области	Информационные	Владение информацией о количестве мест массового пребывания людей	Информация может носить не полный характер	Наделение административными полномочиями, определ.. Субъекта ответств. За составл. Паспортом безопасности

Для успешной реализации проекта предлагается рассмотреть внутреннюю коммуникационную структуру проекта, в состав которой входят:

1. Менеджер проекта – Министр общественной безопасности Свердловской области, руководитель аппарата антитеррористической

¹ Составлено автором по итогам проектной части работы, направленной на составление рекомендаций для совершенствования мер по обеспечению антитеррористической защищенности

комиссии. Кудрявцев Александр Николаевич;

2. Член команды – Начальник отдела координации деятельности в области противодействия терроризму Министерства общественной безопасности Свердловской области Бушланов Игорь Николаевич – Помощник начальника оперативного штаба;

3. Член команды – Заместитель Министра общественной безопасности Свердловской области Торгашев Олег Юрьевич – Заместитель руководителя аппарата;

4. Член команды – Главный специалист отдела координации деятельности в области противодействия терроризму Министерства общественной безопасности Свердловской области Оленева Ольга Николаевна – Сотрудник аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области;

5. Член команды – Главный специалист отдела координации деятельности в области противодействия терроризму Министерства общественной безопасности Свердловской области Одношевный Петр Валерьевич – Сотрудник аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области, ответственный за обеспечение антитеррористическую защищенность мест массового пребывания людей;

Члены команды внутренней структуры входят в состав антитеррористической комиссии, поэтому их участие обязательно при разработке соответствующих проектов. Также члены команды являются экспертами в области проведения обследования и категорирования мест массового пребывания людей, а также обеспечения деятельности антитеррористических комиссий в муниципальных образованиях.

В целях реализации комплекса мер направленных на обеспечение антитеррористической защищенности и устранение выявленных проблем согласно положению о Министерстве общественной безопасности Свердловской области необходимо задействовать отдел координации деятельности в области противодействия терроризму Министерства

общественной безопасности Свердловской области, а также Заместителя Министра, курирующего соответствующее направление вопроса. Поскольку отдел закреплен ответственным за подготовку и проведение мероприятий по обеспечению антитеррористической защищённости.

Представленная внешняя коммуникационная структура проекта, которая отражает взаимодействие проектной команды со следующими внешними субъектами:

1. Управления МЧС России по Свердловской области. Устанавливает требования по пожарной безопасности на объектах и территориях.

2. Росгвардии по Свердловской области. Формируют перечень требований по физической охране и противодействия терроризму на объектах и территориях.

3. Управление ФСБ по Свердловской области. Руководитель является руководителем оперативного штаба Свердловской области.

4. Национальный антитеррористический комитет – является коллегиальным органом, координирующим и организующим антитеррористическую деятельность органов государственной власти на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации.

Комплекс участников внешней коммуникационной структуры позволяет задействовать основных членов комиссии, согласно правовым актам, участвующих в процедуре обследования, категорирования и паспортизации мест массового пребывания людей.

В штатно должностном расписании проекта представлены 5 участников внутренней структуры проекта с указанием наименования постоянной должности представлено в таблице 8.

Таблица 8 – Штатно-должностное расписание проекта¹

Наименование должности в проекте	Наименование постоянной должности
Руководитель проекта	Министр общественной безопасности свердловской области
Участник проектной команды	Начальник отдела координации деятельности в области противодействия терроризму министерства общественной безопасности свердловской области
Участник проектной команды	Заместитель министра общественной безопасности свердловской области
Участник проектной команды	Главный специалист отдела координации деятельности в области противодействия терроризму министерства общественной безопасности свердловской области
Участник проектной команды	Главный специалист отдела координации деятельности в области противодействия терроризму министерства общественной безопасности свердловской области

Деятельность выбранных участников-исполнителей, входящих в команду проекта, полностью соответствуют реализуемым задачам. В команде присутствует:

- руководитель аппарата антитеррористической комиссии;
- помощник начальника оперативного штаба;
- сотрудник аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области;
- сотрудник аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области, ответственный за обеспечение антитеррористическую защищенность мест массового пребывания людей.

В приложении А представлена матрица ответственности, которая позволяет распределить между участниками внутренней коммуникационной структуры обязанности в соответствии с нашими общими целями проекта.

Согласно календарному плану нашего проекта, длительность критического пути составляет 42 дня Начало 24.02.2021, окончание 22.04.2021 года. Установленные сроки позволяют внести и рассмотреть вопросы на заседании антитеррористической комиссии во втором квартале 2021 года.

¹ Составлено автором на основании положения о Министерстве общественной безопасности Свердловской области.

Организационная структура Министерства общественной безопасности Свердловской области соответствует положению о Министерстве общественной безопасности Свердловской области (рисунок 1).

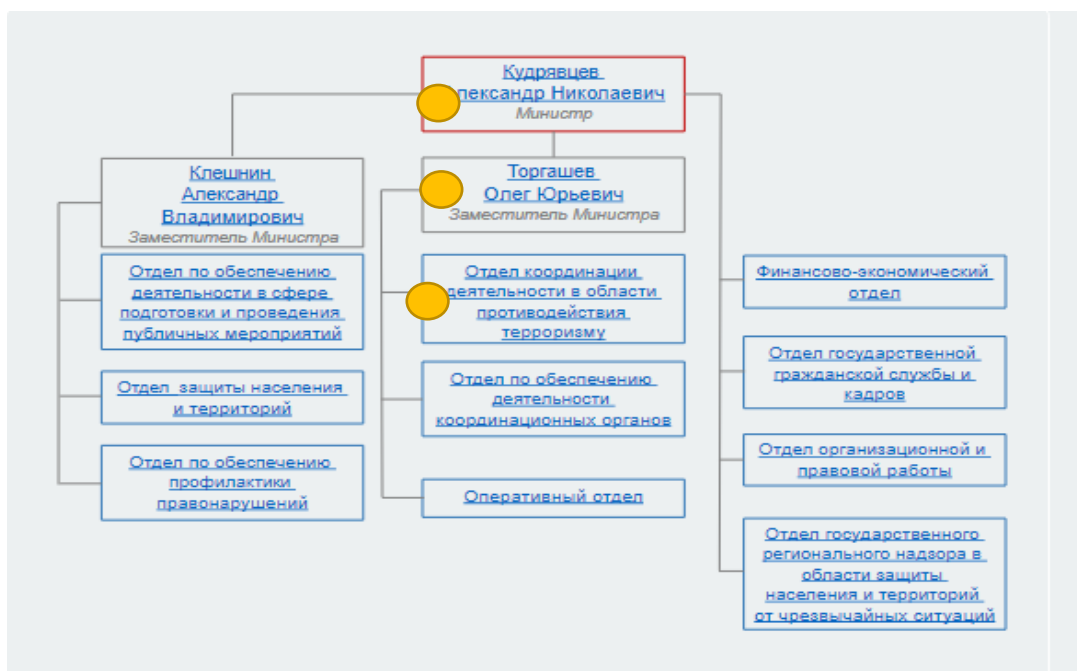


Рисунок 1 – Организационная структура Министерства общественной безопасности Свердловской области¹

Команда организует реализацию проекта в рамках деятельности, согласно своему функционалу при штатной трудовой деятельности. Соответственно, расходы на оплату труда членам команды не закладывается в бюджет проекта.

В качестве модели управления проектом выбрана линейная модель. Ниже представим модель управления реализуемым проектом (рисунок 2).

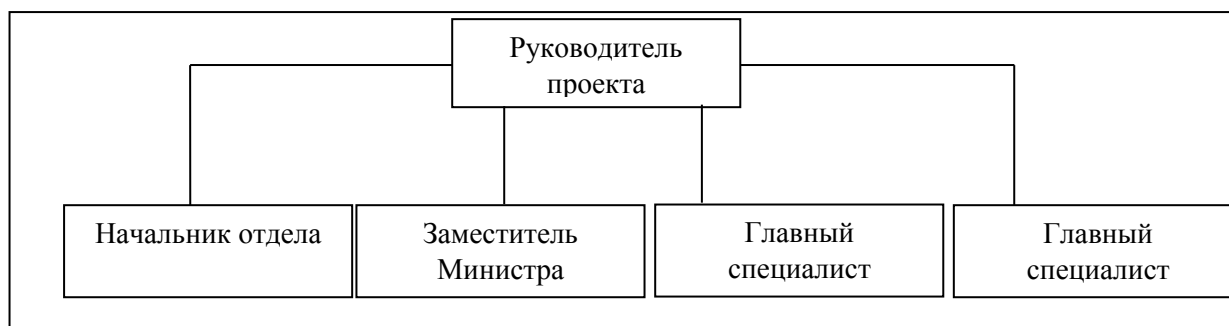


Рисунок 2 – Модель управления проектом²

¹ Составлено автором на основании положения о Министерстве общественной безопасности Свердловской области.

² Составлено автором на основании линейной организационной структуры управления.

Управление временем проекта представлено в приложении Б. Начало 24.02.2021 год, окончание 23.04.2021 год. Критический путь проекта составляет 43 дня. Для проведения заседания аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области (далее – Комиссия) и утверждение председателем Комиссии мероприятий в план работы антитеррористической комиссии Свердловской области требуется не более 2 дней. Установленные сроки позволяют внести и рассмотреть вопросы на заседании антитеррористической комиссии во втором квартале 2021 года. Временные интервалы показаны на Диаграмме Ганта (рисунке 3).

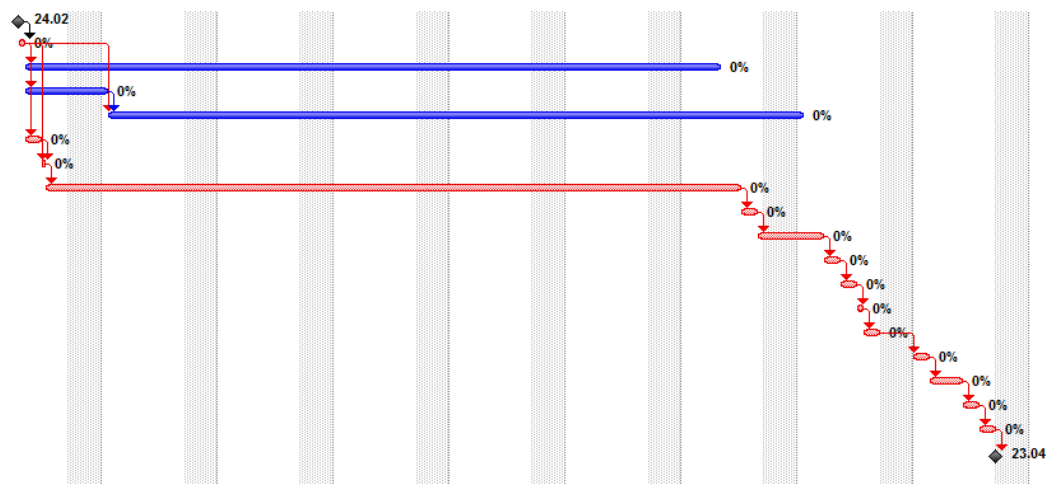


Рисунок 3 – Диаграмма Ганта¹

Последовательность и взаимосвязь работ отображается на сетевом графике (рисунок 4).

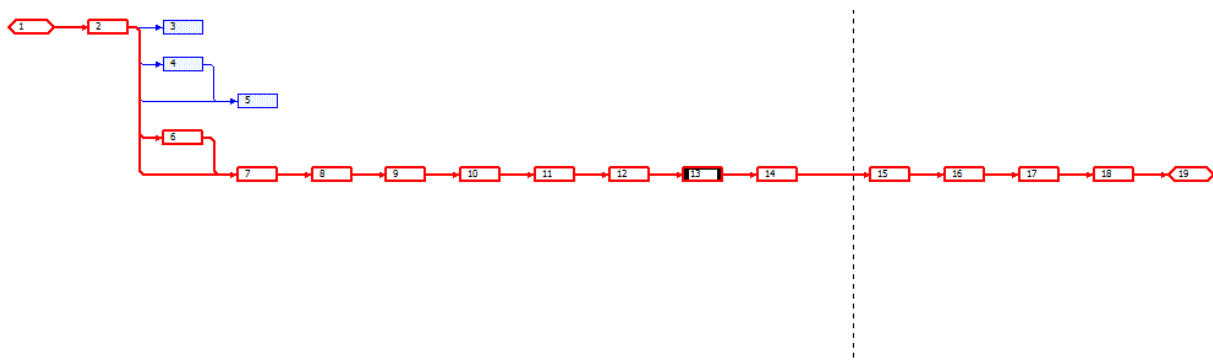


Рисунок 4 – Сетевой график²

¹ Составлено автором на основании Устава проекта в котором расписана целевая декомпозиция

² Составлено автором после расчета критического пути о составления диаграммы Ганта

Для реализации проекта финансовых затрат не требуется.

В рамках реализации проекта необходимо учитывать влияние различных факторов на течение проектной детальности. Для учета всех рисков необходимо провести их идентификацию, выявить величину риска, а также запланировать противорисковые мероприятия¹.

Далее определим возможные риски, которые могут возникнуть в процессе реализации проекта. В таблице 9 обозначено описание основных рисков по проекту и меры нейтрализации.

Таблица 9 – описание основных рисков по проекту и меры нейтрализации²

Риск	Величина риска	Меры нейтрализации
Заседание антитеррористической комиссии свердловской области прошло при участии менее 50% от общего состава, т.е. будет считаться нелегитимным	Средний	Уведомить за 2 недели до даты проведения заседания весь состав аппарата антитеррористической комиссии свердловской области и напомнить помощником руководителей аппарата о предстоящем заседании. Проведение внеочередного заседания комиссии.
Отмена заседания аппарата антитеррористической комиссии свердловской области в назначенный день	Средний	Назначение новой ближайшей даты проведение заседания. Назначить внеочередное заседание аппарата антитеррористической комиссии свердловской области путем извещения руководителя комиссии об угрожающих факторах.
Болезнь специалистов	Средний	По возможности настроить удаленную работу на дому.

Предусмотренные риски возможно свести к минимуму, принимая своевременные меры по нейтрализации. Таким образом, срок реализации проекта составляет 43 дня. Установленные сроки позволяют внести и

¹ Воронина Л. И., Касьянова Т. И., Радченко Т. Е., Резер Т. М. Механизмы публичного управления развитием человеческого капитала граждан пожилого возраста: Учебное пособие / Л. И. Воронина, Т. И. Касьянова, Т. Е. Радченко, Т. М. Резер / Под научной редакцией И. Д. Тургель, Л. И. Ворониной. – М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун –т, Изд-во Урал. ун-та, 2019, 154 с.

² Составлено автором в программе с учетом критического пути.

рассмотреть вопросы на заседании антитеррористической комиссии во втором квартале 2021 года.

3.2. Показатели и ожидаемые результаты реализации проекта

Дать оценку эффективности проекта возможно при достижении целевых показателей, на достижение которых направлен проект.

Критерии эффективности проекта:

– внесение предложения в национальный антитеррористический комитет по совершенствованию законодательства и деятельности аппарата антитеррористической комиссии;

– проведение в феврале 2021 года заседания антитеррористической комиссии Свердловской области и вынесение на обсуждение вопросов по наделению субъекта из состава участников Комиссии административными полномочиями и принятие единого решения по субъекту (из состава участников аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области) в чьи обязанности будет входить составление паспорта безопасности на объекты и территории.

Эффект проекта выражается в создании условий для повышения взаимодействия между структурами в чьи компетенции входят обеспечение, антитеррористической защищенности объектов и территорий, находящиеся на территории Свердловской области и подлежащие обязательной охране путем устранения недостатков выявленных в ходе проведения комплекса мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей за 2020 год.

Основная цель проекта – обеспечить безопасность мест массового пребывания людей в муниципальных образованиях Свердловской области путем устранения выявленных недостатков на заседании аппарата

антитеррористической комиссии и подготовки материалов для отправки предложений в адрес национального антитеррористического комитета по совершенствованию деятельности, направленной на обеспечение антитеррористической защищенности объектов и территорий.

Субъект проектирования – команда проекта.

Объект проектирования – мероприятия.

По масштабу проект является микропроектом. По сложности – организационно сложный. По срокам реализации – краткосрочный. По уровню участников – территориальный. По характеру проектируемых изменений – поддерживающий проект реформирования. По сферам и направлениям деятельности – социальный, поскольку направлен на обеспечение безопасности мест массового пребывания людей и – политический, поскольку затрагивает действующее законодательство и предполагает внесение дополнений в указ Губернатора Свердловской области.

Для решения задач управления проектом:

- определена цель проекта и приведено ее основание;
- выявлена структура проекта, определены основные этапы работ, которые подлежат выполнению;
- сформирована команда проекта;
- определены сроки выполнения проекта и составлен график его реализации;
- учтены риски.

В результате реализации проекта ожидается достижение целевых показателей:

- внесение предложения в национальный антитеррористический комитет по совершенствованию законодательства и деятельности аппарата антитеррористической комиссии;
- проведение в феврале 2021 года заседания антитеррористической комиссии Свердловской области и вынесение на обсуждение вопросов по наделению субъекта из состава участников Комиссии административными

полномочиями и принятие единого решения по субъекту (из состава участников аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области) в чьи обязанности будет входить составление паспорта безопасности на объекты и территории.

В случае успешной реализации проекта и достижения целевых показателей, данный проект можно использовать, как обзор в национальном антитеррористическом комитете и для реализации за пределами Свердловской области с целью унификации требований к техническим средствам обеспечения антитеррористической защищенности объектов и территория, и наделения конкретного орган власти полномочиями за составление паспортов безопасности и их учет.

Опишем также мониторинг реализации проекта и критерии, по которым будет оцениваться его успешность. Поскольку проект нами только предлагается к исполнению, то будет описан лишь предварительный мониторинг. Отметим, что «мониторинг – это непрерывная обратная связь с объектом для получения информации о проделанной работе, оценка эффективности проекта. Он проводится для наблюдения за проектными процессами, связанными с инициацией, планированием, выполнением и закрытием проекта. Мониторинг является аспектом управления проектом и производится на протяжении всего проекта».

На этапе предварительной оценки научные руководители проекта проведут системную качественную экспертизу проекта (по всем подпунктам) и экспертизу проектного решения. Так как проект не предполагает получение коммерческой выгоды от его реализации, экспертизу экономических показателей в этом проекте проводить нет необходимости.

На этапе срединной оценки руководитель проекта проведет:

– контроль отчетности по проекту: сбор и передача информации о ходе реализации проекта, включая отчеты о выполненных работах, выполнении плановых показателей, прогноз с учетом имеющихся результатов;

– контроль качества: отслеживание конкретных результатов проекта для определения их соответствия установленным стандартам и принятие необходимых мер по устранению причин, приводящих к снижению качества работ;

– общий контроль изменений: отслеживание и координация изменений по проекту в целом.

На этапе итоговой оценки будет проведена комплексная оценка конечных результатов проекта во всех его аспектах. Оценивается в целом эффект проекта с точки зрения различных субъектов – как пользователей проекта, команды проекта, так и участников проекта.

Субъектами оценки в данном проекте выступают:

Заместитель Министра общественной безопасности Свердловской области – Заместитель руководителя аппарата; Начальник отдела координации деятельности в области противодействия терроризму Министерства общественной безопасности Свердловской области – Помощник начальника оперативного штаба, Главный специалист отдела координации деятельности в области противодействия терроризму Министерства общественной безопасности Свердловской области, Сотрудник аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области, ответственный за обеспечение антитеррористическую защищенность мест массового пребывания людей.

К количественным критериям проекта будут относиться:

– увеличение количества паспортов безопасности мест массового пребывания людей на территории муниципальных образований Свердловской области;

– установление в актах обследования предельных сроков устранения недостатков;

– периодичность изменений в федеральные правовые акты и правовые акты субъекта;

– информирование Национального антитеррористического комитета о внесении изменений в правовые акты антитеррористической комиссии Свердловской области и результатах деятельности антитеррористической комиссии.

Критерии эффективности проекта для каждого стейкхолдера будут индивидуальными.

Для Министерства общественной безопасности Свердловской области это, внесение предложений по совершенствованию правовой базы в сфере обеспечения выполнения требований антитеррористической защищенности объектов и территорий, утверждение председателем межведомственной комиссии субъекта, ответственного за составление паспорта безопасности мест массового пребывания людей.

Для Росгвардии по Свердловской области, закрепление требований к техническим средствам оснащения мест массового пребывания людей.

Для Управления ФСБ России по Свердловской области, закрепление административной ответственности, как меры воздействия на правообладателей мест массового пребывания людей за невыполнение требований антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей.

Для Национального антитеррористического комитета, это получение информации о выявленных недостатках, предложениях по их нейтрализации, а также о реализации мер, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности на территории Свердловской области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Тема обеспечения антитеррористической защищенности объектов и территорий набирает все больший оборот, о чем свидетельствует постоянно увеличивающееся количество мест массового пребывания людей, а также внимания со стороны начиная от глав муниципалитетов и регионов Российской Федерации, заканчивая высшими должностными лицами нашей страны.

Результаты анализа правового регулирования и экспертного интервью вопроса межведомственного взаимодействия при обеспечении антитеррористической защищенности объектов и территорий показали недостаточность уровня взаимодействия между государственными структурами, которое осуществляется лишь с целью реализации функций Комиссии по мониторингу политических, социально-экономических и иных процессов в Свердловской области, оказывающих влияние на ситуацию в области противодействия терроризму, подготовке предложений в НАК по формированию государственной политики и совершенствованию нормативного правового регулирования в области профилактики терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений.

В ходе проведения исследования для повышения результативности на территории Свердловской области при обследовании, категорировании и паспортизации мест массового пребывания людей вопрос о доработке предъявляемых требований к объектам и территориям будет внесен в план работы Комиссии на 2021 год и рассмотрен на заседании Комиссии.

При проведении исследования был затронут вопрос установления ответственного субъекта из числа членов Комиссии за составление паспортов безопасности мест массового пребывания людей, а также вопрос наделения административными полномочиями члена Комиссии в отношении

правообладателей мест массового пребывания людей за неисполнение требований антитеррористической защищенности.

Правовую основу противодействия терроризму в Российской Федерации составляют Федеральные законы о противодействии терроризму и о безопасности. Состав вносимых изменений в постановления Правительства об антитеррористической защищенности за 2019 и 2020 год никак не затронул вопрос межведомственного взаимодействия.

В целях устранения недостатков, выявленных на уровне субъекта необходимо внести корректировки в правовую основу противодействия терроризму на федеральном уровне.

Для реализации совершенствования процесса обеспечения антитеррористической защищенности объектов и территорий необходимо принять такие меры, как:

- создание межведомственной комиссии для устранения выявленных недостатков в ходе реализации комплекса мероприятий, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности объектов и территорий;

- организовать межведомственное взаимодействие на каждом этапе процесса обеспечения антитеррористической защищенности объектов и территорий;

- подготовить и направить предложения в Национальный антитеррористический комитет по совершенствованию законодательства и деятельности аппарата антитеррористической комиссии;

- провести заседание, обеспечить материальным сопровождением проведение заседания антитеррористической комиссии Свердловской области;

- утвердить председателем антитеррористической комиссии Свердловской области комплекса мер, направленный на обеспечение антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей.

Среди конкретных измеримых показателей, которые будут использованы для оценки эффективности проекта, предлагается использовать:

1. Внесение изменений в Комплексный план работы Аппарата антитеррористической комиссии в Свердловской области на 2021 год.

2. Внесение указом Губернатора Свердловской области изменений в Положение о Министерстве общественной безопасности Свердловской области с целью наделения полномочиями по составлению паспортов безопасности мест массового пребывания людей.

3. Наделение полномочиями члена аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области в части касающейся административной ответственности как меры воздействия на правообладателей мест массового пребывания людей за невыполнение требований антитеррористической защищенности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. на 01.07.2020). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : принят Государственной Думой 24 мая 1996 г. (с изм. на 30.12.2020 г. № 63-ФЗ). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. (в ред. от 30.12.2020 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602.

4. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. Президентом РФ от 14 ноября 2013 г. № Пр-2685. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602.

5. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/>.

6. О мерах по противодействию терроризму [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 (ред. от 25.11.2019). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118476/.

7. Об утверждении типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 249 (с изм. на 25.12.2019 № 619). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209309.

8. О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 14 июля 2012 г. № 851. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131174.

9. О противодействии терроризму [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (с изм. на 08.12.2020 г. № 429-ФЗ). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840.

10. О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности [Электронный ресурс] : федер. закон от 06 июля 2016 г. № 374. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_201078.

11. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95720.

12. О безопасности [Электронный ресурс] : федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (с изм. на 09.11.2020 № 365-ФЗ). – Доступ из справ.-правовой

системы «Консультант Плюс». – Режим доступа:
<http://www.consultant.ru/popular/bankrupt>.

13. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (с изм. на 08.12.2020 № 429-ФЗ). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt>.

14. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [Электронный ресурс] : федер. закон от 06 марта 2006 № 256-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117196.

15. О транспортной безопасности [Электронный ресурс] : федер. закон от 9 февраля 2007 № 16-ФЗ (с изм. на 02.12.2019 № 415-ФЗ). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66069.

16. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма [Электронный ресурс] : федер. закон от 7 июля 2001 г. № 115-ФЗ с изм. на 30.12.2020 № 536-ФЗ). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834.

17. О противодействии экстремистской деятельности терроризма [Электронный ресурс] : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изм. на 08.12.2020 № 429-ФЗ) – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37867.

18. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон 05 мая 2014 г. № 130-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834.

19. О войсках национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 03 июля 2016 г. № 226-ФЗ. (с изм. на 31.07.2020 № 276-ФЗ). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162576.

20. Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов спорта и формы паспорта безопасности объектов спорта [Электронный ресурс] : постан. правит. РФ от 6 марта 2015 г. № 202-ПП. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200506.

21. Об утверждении требований к функциональным свойствам технических средств обеспечения транспортной безопасности и Правил обязательной сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности [Электронный ресурс] : постан. правит. РФ от 26 сентября 2016 г. № 969-ПП – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176301.

22. Об антитеррористической защищенности объектов (территорий) [Электронный ресурс] : постан. правит. РФ от 25 ноября 2013 г. № 1244-ПП – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt>.

23. Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий) [Электронный ресурс] : постан. правит. от 25 марта 2015 г. № 272-ПП (с изм. на 10.10.2020). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171496.

24. О внесении изменений в Указ Губернатора Свердловской области от 13.12.2017 № 639-УГ «Об антитеррористической комиссии в Свердловской

области [Электронный ресурс] : указ Губернатора Свердловской области от 10 июня 2019 г. № 292-УГ – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177805.

25. Об антитеррористической комиссии в Свердловской области [Электронный ресурс] : указ Губернатора Свердловской области от 13 декабря 2017 г. № 639-УГ – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/review/reg/rlawc/rlawc0712019-12-13.html>.

26. Регламент антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации [Электронный ресурс] : Режим доступа: <http://nac.gov.ru/zakonodatelstvo/inye-pravovye-akty>.

27. Итоговое заседание Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба [Электронный ресурс] : Режим доступа: <http://nac.gov.ru/nak-prinimaet-resheniya/v-moskve-proshlo-itogovoe-zasedanie-nacionalnogo.html>.

28. Полномочия Министерства общественной безопасности Свердловской области. [Электронный ресурс] : Режим доступа: <https://security.midural.ru/article/show/id/5>.

29. Сборник информационных материалов. «обзор. НЦПТИ» [Электронный ресурс] : Режим доступа: <http://nac.gov.ru/stati-knigi-broshyury/sbornik-informacionnyh-materialov-obzor-ncpti-no-3-22.html>.

30. Шегаев И. С. Антитеррористическая защищенность образовательного учреждения: проблемы и попытки их решения / И. С. Шегаев // Молодой ученый. – 2013. – № 14 (118) – 465. с.

31. Туранов В. В. Развитие уголовного законодательства об ответственности за терроризм в России в XX веке / В. В. Туранов // Молодой ученый. – 2019. – № 45 (283). – С. 61-64.

32. Сивакова Т. В., Балута В. И. Обобщённый подход к оценке антитеррористической защищённости объектов / Т. В. Сиваков, В. И. Балута // Вестник национального антитеррористический комитет. – 2019. – 25 с.

33. Сироткина Н. А. Обобщённый подход к оценке антитеррористической защищённости объектов / Н. А. Сироткина // Вестник национального антитеррористический комитет. – 2018. – 46 с.

34. Азимов Р. А. Терроризм как фактор дестабилизации современного российского общества и государства (детерминанта, идеология, механизмы предупреждения) : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Р. А. Азимов. – Н. Новгород, 2013. – 159 с.

35. Любарский Е. С. Терроризм в условиях глобализирующегося мира (методологический аспект) : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Е. С. Любарский. – Москва, 2010. – 114 с.

36. Сапожников А. И. Административно-правовой режим общественной безопасности: дис. ...канд. юр. наук: 12.00.14. А. И. Сапожников. – Санкт-Петербург, 2019. – 172 с.

37. Брайко Д. Н. Способы противодействия идеологии экстремизма через внеурочную деятельность / Д. Н. Брайко // Противодействия терроризму в образовательной среде: сбор. информ. материалов / Москва. гос. учр. – Москва, 2020. – С. 290 – 295.

38. Федораев С. В. К вопросу об определении понятия «Экономическая безопасность страны» как научного термина / С. В. Федораев // Национальная экономика, экономическая безопасность. – 2017. – С. 70–75.

39. Бошук В. А. Об использовании негосударственных структур безопасности в целях обеспечения антитеррористической защиты охраняемых объектов / В. А. Бошук // Противодействие терроризму в Российской Федерации. – 2017. – № 2. – 40 с.

40. Елагин А. Г. Административно-правовое регулирование деятельности негосударственных структур безопасности / А. Г. Елагин //

Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – Том 5. – № 28. – С. 614–646.

41. Ермолин А. Н. Понятия антитеррористической защищенности / А. Н. Ермолин // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – Том 5. – № 28. – С. 105–109.

42. Ерохин Д.В. Международно-правовые основы противодействия терроризму // Вестник Омского университета. – 2018. – № 2. – С. 64-70.

43. Кобелев Д. Н. Актуальные вопросы обеспечения антитеррористической защищенности морских портов / Д. Н. Кобелев // Вестник краснодарского университета МВД России. – 2016. – № 8 (72). – С. 137–141.

44. Кушарников С. А. Негосударственные структуры безопасности Российского общества / С. А. Кушарников // Хранитель. Медиапортал о безопасности. – 2016. – № 3. – С. 69–77.

45. Луцай А. А. К вопросу о содержании понятия «антитеррористическая деятельность» / А. А. Луцай // Общество и право. – 2016. – № 1 (39). – С. 78–85.

46. Моисеев А. И. Проблема международного информационного обмена в борьбе с терроризмом / А. И. Моисеев // Актуальные проблемы Российского права. – 2017. – № 2. – С. 73-80.

47. Поддубный А. А. Полномочия органов местного самоуправления в области противодействия терроризму в Российской Федерации и особенности их реализации / А. А. Поддубный // Совершенствование уголовной ответственности за преступления террористической направленности. – 2018. – № 8. – С. 62.

48. Сидоров Н. В. Антитеррористическая защищенность многоквартирных домов в Российской Федерации / Н. А. Сидоров // Молодой ученый. – 2018. – №42. – С. 126.

49. Тычинин С. В. Актуальные проблемы антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры / С. В. Тычинин // Государственная политика. – 2017. – № 5 (79). – С. 111–124.

50. Умирзахов Н. У. Современные проблемы сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом / Н. У. Умирзахов // Молодой ученый. – 2016. – №27. – С. 619-621.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Целевая декомпозиция проекта

Задача	Менеджер проекта	Начальник отдела	Заместитель Министра	Главный специалист	Главный специалист
1.1.1. Назначить ответственного с помощью системы электронного документооборота за подготовку материалов от Министерства общественной безопасности Свердловской области			+		
1.1.2. Собрать статистические сведения, покреплённые информацией от Управления МЧС России по Свердловской области и Росгвардии по Свердловской области по выполнению требований антитеррористической защищенности на объектах и территориях техническими средствами и информацией о субъектах, ответственных за подготовку паспортов безопасности				+	
1.1.3. Создать информационную базу данных по количеству мест массового пребывания людей на территории Свердловской области					+
1.2.1. В рамках исполнения полномочий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов и территорий подготовить запрос о представлении предложений по совершенствованию законодательства в сфере антитеррористической защищенности от Управлением МЧС	+				
1.2.2. Объединить со статистическими данными обобщенную справку о предложениях по внесению в законодательства по совершенствованию антитеррористической защищенности объектов и территорий с членами антитеррористической комиссии Свердловской области				+	
1.2.3. Выделить основные недостатки из справки и включить их на рассмотрение в повестку заседания аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области					+
2.1.1. Подготовка текста приложения к письму в части касающейся закрепления административной ответственности, как меру воздействия Аппаратом антитеррористической комиссии на антитеррористические комиссии городских округов за невыполнение решений председателя комиссии		+			
2.1.2. Направить письма всему составу антитеррористической комиссии Свердловской области о необходимости внесения предложения в части касающейся мероприятия по совершенствованию антитеррористической защищённости объектов и территорий Свердловской области				+	
2.1.3. Согласовать внесенные дополнения в план работы антитеррористической комиссии Свердловской области на 2021 год мероприятия по совершенствованию антитеррористической защищённости объектов и территорий Свердловской области с коллегиальным составом ант					+
2.2.1. Подготовить и направить письма в адрес руководителей силовых структур, входящих в состав антитеррористической комиссии Свердловской области, о необходимости представления представителя от ведомства для включения в состав рабочей группы				+	
2.2.2. Подготовить порядок проведения заседания участникам антитеррористической комиссии Свердловской области		+			
2.2.3. Создать рабочую группу с целью проработки деталей предстоящей встречи руководителей силовых структур		+		+	
2.2.4. Утвердить Министерством общественной безопасности Свердловской области порядок проведения заседания антитеррористической комиссии Свердловской области	+				
2.2.5. Направить порядок проведения заседания участникам антитеррористической комиссии Свердловской области		+			
2.2.6. Утвердить дату проведения заседания аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области	+				

Продолжение приложения А

2.2.7. Проведение совещания, обеспечение материальным сопровождением проведение заседания антитеррористической комиссии Свердловской области	+				
2.2.8. Утвердить председателем антитеррористической комиссии Свердловской области ответственного субъекта на составление паспортов безопасности и внесенные изменения в план работы.	+				

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Управление временем проекта

Название задач	Длительность	Начало	Окончание	Раннее начало	Позднее начало	Раннее окончание	Позднее окончание
Начало работ	0 дней	24.02.20 21 9:00	24.02.2021 9:00	24.02.2021 9:00	24.02.2021 9:00	24.02.2021 9:00	24.02.2021 9:00
1.1.1. Назначить ответственного за сбор сведений от Министерства общественной безопасности Свердловской области	2 ч	24.02.20 21 9:00	24.02.2021 11:00	24.02.2021	24.02.2021	24.02.2021	24.02.2021
1.1.2. Запросить статистику Министерства общественной безопасности Свердловской области, Управления МЧС России по Свердловской области и Росгвардии по выполнению требований антитеррористической защищенности на объектах и территориях техническими средствами	30 дней	24.02.20 21 11:00	07.04.2021 11:00	24.02.2021 11:00	24.02.2021 11:00	07.04.2021 11:00	07.04.2021 11:00
1.1.3. Создать информационную базу данных по количеству мест массового пребывания людей на территории Свердловской области	3 дней	24.02.20 21 11:00	01.03.2021 11:00	24.02.2021 11:00	24.02.2021 11:00	01.03.2021 11:00	01.03.2021 11:00
1.2.1. В рамках исполнения полномочий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов и территорий подготовить запрос о представлении предложений по совершенствованию законодательства в сфере антитеррористической защищенности от Управлением МЧС	30 дней	01.03.20 21 11:00	12.04.2021 11:00	01.03.2021 11:00	01.03.2021 11:00	12.04.2021 11:00	12.04.2021 11:00
1.2.2. Объединить со статистическими данными обобщенную справку	1 день	24.02.20 21 11:00	25.02.2021 11:00	24.02.2021 11:00	24.02.2021 11:00	25.02.2021 11:00	25.02.2021 11:00

Продолжение приложения Б

1.2.3. Выделить основные недостатки из справки и включить их на рассмотрение в повестку заседания аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области	3 ч	25.02.20 21 11:00	25.02.2021 15:00	25.02.2021 11:00	25.02.2021 11:00	25.02.2021 15:00	25.02.2021 15:00
2.1.1. Подготовка текста приложения к письму в части касающейся закрепления административной ответственности, как меру воздействия Аппаратом антитеррористической комиссии на антитеррористические комиссии городских округов за невыполнение решений Губернато	30 дней	25.02.20 21 15:00	08.04.2021 15:00	25.02.2021 15:00	25.02.2021 15:00	08.04.2021 15:00	08.04.2021 15:00
2.1.2. Направить письма всему составу антитеррористической комиссии Свердловской области о необходимости внесения предложения в части касающейся мероприятия по совершенствованию антитеррористической защищенности объектов и территорий Свердловской области	1 день	08.04.20 21 15:00	09.04.2021 15:00	08.04.2021 15:00	08.04.2021 15:00	09.04.2021 15:00	09.04.2021 15:00
2.1.3. Согласовать внесенные дополнения в план работы антитеррористической комиссии Свердловской области на 2021 год мероприятия по совершенствованию антитеррористической защищенности объектов и территорий Свердловской области с коллегиальным составом ант	2 дней	09.04.20 21 15:00	13.04.2021 15:00	09.04.2021 15:00	09.04.2021 15:00	13.04.2021 15:00	13.04.2021 15:00

Продолжение приложения Б

2.2.1. Подготовить и направить письма в адрес руководителей силовых структур, входящих в состав антитеррористической комиссии Свердловской области, о необходимости представления представителя от ведомства для включения в состав рабочей группы	1 день	13.04.20 21 15:00	14.04.2021 15:00	13.04.2021 15:00	13.04.2021 15:00	14.04.2021 15:00	14.04.2021 15:00
2.2.2. Подготовить порядок проведения заседания участникам антитеррористической комиссии Свердловской области	1 день	13.04.20 21 15:00	14.04.2021 15:00	13.04.2021 15:00	13.04.2021 15:00	14.04.2021 15:00	14.04.2021 15:00
2.2.3. Создать рабочую группу с целью проработки деталей предстоящей встречи руководителей силовых структур	3 ч	14.04.20 21 15:00	14.04.2021 18:00	14.04.2021 15:00	14.04.2021 15:00	14.04.2021 18:00	14.04.2021 18:00
2.2.4. Утвердить Министерством общественной безопасности Свердловской области порядок проведения заседания антитеррористической комиссии Свердловской области	1 день	15.04.20 21 9:00	15.04.2021 18:00	15.04.2021 9:00	15.04.2021 9:00	15.04.2021 18:00	15.04.2021 18:00
2.2.5. Направить порядок проведения заседания участникам антитеррористической комиссии Свердловской области	1 день	16.04.20 21 9:00	16.04.2021 18:00	16.04.2021 9:00	16.04.2021 9:00	16.04.2021 18:00	16.04.2021 18:00
2.2.6. Утвердить дату проведения заседания аппарата антитеррористической комиссии Свердловской области	2 дней	19.04.20 21 9:00	20.04.2021 18:00	19.04.2021 9:00	19.04.2021 9:00	20.04.2021 18:00	20.04.2021 18:00
2.2.7. Проведение совещания, обеспечение материальным сопровождением проведение заседания антитеррористической комиссии Свердловской области	1 день	21.04.20 21 9:00	21.04.2021 18:00	21.04.2021 9:00	21.04.2021 9:00	21.04.2021 18:00	21.04.2021 18:00

Продолжение приложения Б

2.2.8. Утвердить председателем антитеррористической комиссии Свердловской области ответственного субъекта на составление паспортов безопасности и внесенные изменения в план работы.	1 день	22.04.2021 9:00	22.04.2021 18:00	22.04.2021 9:00	22.04.2021 9:00	22.04.2021 18:00	22.04.2021 18:00
--	--------	--------------------	---------------------	--------------------	--------------------	---------------------	---------------------

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Проведение экспертного интервью с экспертом в области антитеррористической защищенности ММПЛ исполняющим обязанности заместителя руководителя ООО «Безопасность».

Сапожников Евгений Васильевич.

– Добрый день, Евгений Васильевич, интересуют вопросы касательно разработки и согласования паспорта безопасности мест массового пребывания людей, какие были ожидания от постановления 272, что ожидало в реальности? Были ли проблемы при исполнении постановлений Правительства?

Сапожников Е.В. – Да, действительно, на каждом этапе мы столкнулись с разночтением 272 постановления, обращаясь в государственные силовые структуры мы тоже не пришли к единому мнению. Начнем по порядку.

Предлагаю на примере субъекта, посмотреть, что происходит на практике при каждом этапе работы.

– На первом этапе определяем перечень мест массового пребывания людей. Не так ли? На этом этапе исполнительные органы государственной власти либо органы местного самоуправления по согласованию с территориальными органами безопасности определяют перечень мест массового пребывания людей. С чем сталкиваются ММПЛ?

Сапожников Е.В. – Да, на первом этапе в самом начале включалось все, что только возможно, где могло находиться 50 и более человек. Включали все, что можно, гостиницы, торговые центры. То есть те объекты, которыми не может пользоваться неограниченный круг лиц. Все это связано с тем, что каждый по-разному понимает каким образом и кто будет определять перечень тех самых объектов, которые необходимо категорировать и паспортизировать.

– На втором этапе создается межведомственная комиссия из числа органов безопасности и присваивается категория. Кто должен создавать комиссию?

Сапожников Е.В. – Совершенно верно. По закону сначала по решению главы муниципального образования (для примера) создается та самая комиссия, в ее состав входят представители территориальных органов ФСБ, Росгвардии, МВД и МЧС. После проводится обследование и выясняется сколько человек может одновременно пребывать на этой территории. Результатом этой работы должен быть акт обследования и присвоена категория объекта.

А по факту комиссия собирается формально, и организует работу этой комиссии правообладатель объекта, отнесенного к ММПЛ. А если не хочешь ссориться с государственными органами, то просто получаешь устное указание, что именно ты организуешь комиссию. Это связано с тем, что объектов, попадающих по 35 Федеральный Закон слишком много (нет конкретики) и в перечень попадают объекты, которые и не стоило бы вообще включать.

А подписав акт обследования ты невольно соглашаешься и выполнять предписанные требования по устранению недостатков, установлению технических средств защиты, один из которых кнопка вызова Росгвардии.

– На третьем этапе разрабатываем и согласовываем паспорта безопасности. Но вот вопрос. В постановлении и во многих других законах не прописано кто должен составлять паспорт безопасности. Как выходить из сложившейся ситуации ММПЛ?

Сапожников Е.В. – Действительно, конкретики нету. Комиссия по факту не составляет паспорта, все идет к тому, что правообладатель сам должен составлять паспорт безопасности. Но здесь нет ничего противозаконного, а аргументировать это можно тем, что правообладатель сам входит в состав комиссии и ничем не отличается от других членов комиссии. Но встает вопрос, а откуда правообладателям знания и опыт в составлении паспортов безопасности, откуда они должны узнать стандарты. Сейчас и специалистов редко встретишь в органах, не говоря уже о частниках. А согласование, это отдельная история, чаще всего, правообладатели не успевают в установленные

строки подготовить и согласовать документ. Согласовываться паспорт может аж до 150 дней. А если паспорт отправят на доработку, то и еще дольше.

– Четвертый этап- реализация мероприятий (устранение недостатков). И здесь вопросов много касательно инженерно-технических средств охраны. Кто и за чей счет должен устранять недостатки, ведь в законе про это ни слова?

Сапожников Е.В. – Интересно, по каким причинам все мероприятия ложатся на плечи правообладателя! Законом предусмотрены лишь сроки, два года на устранение недостатков. Тогда вопрос возникает к перечню, в чем перечне находится тот, или иной объект. Включив объект в перечень ММПЛ, орган местного самоуправления тогда обязуется за счет собственных денежных средств (бюджета) выполнить мероприятия по устранению недостатков, что является абсурдным, если мы говорим с Вами о коммерческих организациях, которые зачем-то появились в перечне органа государственной власти. И вопрос, какими техническими средствами охраны следует оснащать объект, попадающие в перечень ММПЛ остается так же открытым.

– Мы понимаем, что имеются явные проблемы в законодательстве. На данный момент существуют ли предложения в области антитеррористической защищенности ММПЛ для того, чтобы «схема» начала действительно работать в полную силу? И каких изменений стоит ожидать в будущем?

Сапожников Е.В.– Проблем действительно хватает.

– нету программы обучения в области антитеррористической защищенности;

– отсутствуют единые требования к инженерно-техническим средствам охраны;

– до сих пор не предусмотрена ответственность за нарушение требований антитеррористической защищенности. То есть через 2 года государство может лишь дать предписание на устранение недостатков и так

каждый год выдавать по бумажке, а штрафов нету.

Исходя из опыта взаимодействия с государственными структурами предлагаю такой план:

1. сначала определяются требования к специализированным организациям, которые имеют право проводить обследование и категорирование, и паспортизацию объекта самостоятельно. Такие условия можно будет реализовать при введении аккредитации для таких организаций.

2. хотелось бы назначить компетентный орган (на мой взгляд, это должна быть Росгвардия), в которой без всякого запроса по форме направляются сведения об объекте: кому принадлежит, количество одновременно пребывающих людей, балансовая стоимость и т.д.;

3. но прежде всего компетентный орган определяет, во-первых, законодательство, которым следует руководствоваться, а во-вторых – предварительную категорию объекта (опять же определять должны сотрудники Росгвардии);

4. определиться с требованиями к инженерно-техническому оснащению объектов и территорий;

5. категория объекта должна быть согласована со всеми органами власти;

6. определиться с тем, кто будет разрабатывать паспорт безопасности (это зависит от того будут ли обучающие курсы, если нет, разработкой должен заниматься компетентный орган государственной власти, что на мой взгляд даже проще);

7. направить согласованные паспорта безопасности в компетентные органы и в последующем осуществлять контроль за ходом выполнения мероприятий.

В качестве дополнений следует рассмотреть участие коммерческих организаций при обеспечении антитеррористической защищенности ММПЛ в техническом оснащении и не только.

Такой подход позволит снять нагрузку с органов государственной

власти, даст независимую оценку состояния антитеррористической защищенности ММПЛ и что самое важное снизить коррупционную составляющую.

