АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН

 ****

**РЕКОМЕНДАЦИИ**

**ПО ВОПРОСАМ РЕАЛИЗАЦИИ**

**ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ**

**МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ**

**ТЕРРОРИЗМА**

**МАХАЧКАЛА**

2017 год

**Рекомендации**

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

Разработанные аппаратом Антитеррористической комиссии в Республике Дагестан (далее – аппарат АТК в РД) рекомендации предназначены для глав муниципальных образований республики, заместителей глав муниципальных образований по общественной безопасности (секретарей АТК в МО, руководителей аппаратов АТК в МО).

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

**ВВЕДЕНИЕ**

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

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

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

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

Позиция федерального законодателя отражает в целом и позицию Президента Российской Федерации В.В. Путина, которая была озвучена 4 сентября 2004 г. на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов Российской Федерации, где Президент России В.В. Путин в очередной раз указал, что противодействие терроризму должна стать в полном смысле общенациональным делом, и потому так важно активное участие в ней всех институтов политической системы, всего российского общества.

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

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

В настоящее время федеральный законодатель, в статье 5.2 Федерального закона «О противодействии терроризму», в целях конкретизации государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней единой государственной власти в Российской Федерации, уточнил полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере общественных правоотношений.

**Рекомендации по реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере профилактики терроризма, предусмотренных статьей 5.2 Федерального закона
«О противодействии терроризму».**

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

- Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- Федеральный закон «О противодействии терроризму»;

- Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 05.10.2009 г.;

- Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013-2018 годы, утвержденный Президентом Российской Федерации В.В. Путиным от 26 апреля 2013 г. № Пр-1069 (с изменениями от 05.10.2016 г. № Пр-1960);

- Закон Республики Дагестан от 08.12.2015 г. № 117 «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан»;

- Устав муниципального образования.

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

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

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

Деятельность субъектов противодействия терроризму должна быть регламентирована правовыми актами. Нормативная правовая база деятельности субъектов строится в соответствии с принятыми международными нормами и правилами, Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации и другими нормативными актами.

Основные приоритеты противодействия терроризму обеспечиваются в соответствии с принципами и целями, закрепленными в Федеральном законе «О противодействии терроризму».

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

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

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

Всю совокупность способов противодействия терроризму принято делить на три группы:

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

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

- по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

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

На сегодняшний день в Федеральном законе «О противодействии терроризму» в статье 5.2 конкретизированы полномочия органов МСУ при решении вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений, ранее закрепленных в Федеральном законе от 06.10.2003 г.
№131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В целях организации деятельности органов местного самоуправления по противодействию терроризму в муниципальных образованиях республики должен составляться План основных мероприятий по организации антитеррористической деятельности муниципального образования (далее – МО) на следующий год. В плане предусматриваются следующие мероприятия:

- проведение комплексных проверок состояния антитеррористической и противодиверсионной защищенности объектов (критически важных, потенциально опасных, жизнеобеспечения и с массовым пребыванием людей) с привлечением специалистов надзорных органов (не менее 30% объектов ежегодно);

- мероприятия по совершенствованию физической защиты и технической укрепленности объектов;

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

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

**Информация к сведению:**

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

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

Для повышения эффективности исполнения полномочий органа МСУ необходимо назначение ответственного лица из числа должностных лиц местной администрации МО, закрепив ответственность за решение вопросов в данной сфере в его должностном регламенте.

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

- администрацией района;

- территориальными органами внутренних дел, в том числе службой участковых уполномоченных милиции;

- районными подразделениями УФСБ;

- прокуратурой района;

- общественными объединениями, участвующими в обеспечении правопорядка в районе;

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

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

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

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

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

При разработке и реализации муниципальных программ рекомендуется осуществлять:

**1) Сбор, систематизацию и анализ информации, необходимой для разработки Программы и (или) Плана.**

При планировании собирается, систематизируется и анализируется информация, характеризующая:

- криминогенную обстановку по линии терроризма на территории МО, района и прогноз ее развития;

- общественно-политическую ситуацию;

- количественные и качественные показатели преступности;

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

- результаты деятельности органов МСУ по данному направлению.

**2) Сбор предложений в проект Программы и (или) Плана.**

Предложения в проект Программы и Плана могут представляться учреждениями, организациями, являющимися субъектами системы профилактики терроризма, расположенными на территории МО, правоохранительными органами, на подведомственной территории которых расположено МО.

Предложения в Программу, План должны:

основываться на требованиях законодательства Российской Федерации и Республики Дагестан;

учитывать криминогенную обстановку в районе, на территории МО и прогноз ее развития;

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

иметь конкретные сроки выполнения и ответственных исполнителей.

**3) Подготовка проекта Программы и (или) Плана.**

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

При подготовке проекта Программы учитываются:

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

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

решения и рекомендации Национального антитеррористического комитета (далее-НАК), Антитеррористической комиссии в Республике Дагестан (далее-АТК в РД) и аппарата АТК в РД;

результаты выполнения плановых мероприятий за предшествующие периоды.

**4) Согласование Программы и (или) Плана.**

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

Проект Плана по реализации мероприятий Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013 – 2018 годы, утвержденного Президентом Российской Федерации В.В. Путиным от 26 апреля 2013 года № Пр-1069 (с изменениями от 05.10.2016 г. № Пр-1960) должен в обязательном порядке пройти согласование с членами Антитеррористической комиссии в муниципальном образовании (АТК в МО).

**5) Утверждение Программы и (или) Плана муниципальным правовым актом (решение собрания депутатов МО, постановление или распоряжение Главы МО).**

**Информация к сведению:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

При реализации данных полномочий рекомендуется:

- осуществить анализ складывающейся в муниципальном образовании общественно-политической ситуации, по результатам анализа выработка необходимых предложений по перечню мероприятий;

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

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

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

- разработка и размещение в муниципальных и районных СМИ тематических статей, передач;

- оборудование информационных уличных стендов;

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

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

- организация и участие в проведении тематических уроков в образовательных учреждениях, находящихся на территории МО;

- организация адресно-профилактической работы с выделенной категорией граждан;

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

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

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

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

Для реализации данных полномочий рекомендуется:

1) организовать и осуществлять взаимообмен информацией с территориальными органами внутренних дел, районными подразделениями УФСБ:

- о планирующихся либо совершенных правонарушениях (преступлениях) террористического характера;

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

- о действующих на территории муниципального образования организациях религиозной направленности;

2) организовать и осуществлять мониторинг общественно-политической ситуации и социально-экономических процессов протекающих на территории МО с целью выявления факторов, способствующих возникновению и распространению идеологии терроризма;

3) направлять, по результатам мониторинга, предложения в органы исполнительной власти Республики Дагестан по перечню мероприятий по профилактики терроризма, минимизации и ликвидации последствий, нацеленные на конкретные целевые группы, позволяющие решать наиболее острые вопросы противодействия идеологии терроризма, стоящие перед органами МСУ и обеспечивающих достижение поставленной цели;

4) выработка предложений по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов МСУ в проведении учений в целях усиления взаимодействия указанных органов при осуществлении мер по противодействию терроризму.

5) совместное с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по Республике Дагестан, осуществляющих борьбу с терроризмом, органами исполнительной власти республики с учетом характера и последствий террористического акта, а также других обстоятельств принятие первоочередных мер, направленных на выявление и учет пострадавших, определение видов необходимой помощи в целях социальной реабилитации пострадавших;

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

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

В целях реализации данных полномочий рекомендуется:

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

- организовывать проверки антитеррористической защищенности объектов (территорий) (по отраслям: транспорта, спорта, здравоохранения и т.п.);

- организовывать работу по повышению технической укрепленности жилищного фонда, критически важных и потенциально опасных объектов;

- проводить анализ уровня технической укомплектованности и качество применяемых инженерно-технических средств охраны на критически важных и потенциально опасных объектах, объектах жизнеобеспечения и транспортной инфраструктуры, а также мест массового пребывания людей;

- организовывать деятельность комиссии по обследованию критически важных и потенциально опасных объектов, объектов жизнеобеспечения и транспортной инфраструктуры, а также мест массового пребывания людей;

- организовывать выработку системы мер по координации деятельности по антитеррористической защищенности;

- организовывать выработку мер по устранению выявленных недостатков и обобщение характерных недостатков, готовить предложения по их недопущению в дальнейшем;

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

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

**Информация к сведению:**

*В ходе обследования изучается организация охраны ее виды, устанавливается источник финансирования и оценивается полнота финансирования охранных мероприятий. Для этого необходимо организовать взаимодействие с муниципальной комиссией по обследованию критически важных и потенциально опасных объектов, объектов жизнеобеспечения и транспортной инфраструктуры, а также мест массового пребывания людей.*

*В целях реализации возложенных на АТК в МО функций в муниципальных образованиях образованы муниципальные межведомственные комиссии по обследованию критически важных и потенциально опасных объектов, объектов жизнеобеспечения и транспортной инфраструктуры, а также мест массового пребывания людей.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Рассмотренный перечень полномочий не является ограниченным.

Предлагается проводить анализ действующих муниципальных правовых актов и нормативных правовых актов Республики Дагестан в области противодействия терроризму, а также правоприменительной практики, с целью выработки предложений по усовершенствованию нормативно правовой базы.

**Информация к сведению:**

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

*\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*