**Лекция первого заместителя руководителя аппарата НАК**

**к.ю.н. Ильина Е.П.**

**на краткосрочных курсах повышения квалификации сотрудников муниципальных образований Московской области на базе Российского государственного университета нефти и газа имени М.И. Губкина**

**9-19 июля 2012 года**

**(г. Москва)**

Уважаемые коллеги!

В своем выступлении мне хотелось бы раскрыть вам по возможности целостную картину созданной в 2006 году общегосударственной системы противодействия терроризму (далее − ОГСПТ), а также довести некоторые новеллы, которые внедряются в нее в настоящее время.

Кратко остановлюсь на основных причинах и этапах создания ОГСПТ, а также заложенных в нее принципах.

Основа общегосударственной системы противодействия терроризму в ее новом качестве начала складываться в 1996 году, когда по инициативе ФСБ России был издан Указ Президента Российской Федерации № 338 «О мерах по усилению борьбы с терроризмом».

В данном документе была впервые нормативно закреплена идея межведомственного подхода к решению этой проблемы. Правительству России предписывалось определить порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при возникновении угрозы совершения актов терроризма или при их совершении.

Названным указом была впервые обозначена необходимость проработки предложения о создании единого координационного центра по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при проведении антитеррористической деятельности и пресечении актов терроризма. В целях реализации данного положения Указа, касающегося обеспечения координации деятельности по борьбе с терроризмом, повышения эффективности проведения специальных операций, в 1997 году была создана Межведомственная антитеррористическая комиссия Российской Федерации (далее - МАК).

Указанным документом был также нормативно закреплен институт региональных антитеррористических комиссий, что позволило сформировать многоуровневую систему координации деятельности различных органов государственной власти в данной сфере.

Несмотря на то, что МАК была призвана осуществлять свою работу на постоянной плановой основе, она не имела собственного постоянного рабочего органа, в связи с чем подготовка материалов к заседанию комиссии и ее решений осуществлялись в основном представителями тех федеральных органов исполнительной власти, к ведению которых относился тот или иной вопрос, выносимый на повестку дня. Такое же положение складывалось и в каждом отдельном субъекте Федерации.

Для непосредственного управления силами и средствами, привлекаемыми для проведения контртеррористических операций (далее - КТО) и ликвидации последствий террористической деятельности, комиссия наделялась правом образовывать из числа своих членов оперативный штаб (далее - ОШ), деятельность которого носила ситуационный, а не системный характер, что, естественно, снижало эффективность проводимых КТО.

В 1998 году в связи с принятием Федерального закона от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» МАК была упразднена, а вместо нее образована Федеральная антитеррористическая комиссия.

Вместе с тем, Федеральная антитеррористическая комиссия унаследовала многие недостатки, свойственные МАК. Она также не имела своего постоянно действующего аппарата, что опять же снижало уровень организации исполнения и качество контроля реализации решений комиссии. Подготовка материалов к заседанию комиссии по-прежнему в основном возлагалась на представителей федеральных органов исполнительной власти, к ведению которых относились вопросы, включаемые в повестку дня. Кроме того, несмотря на многие положительные черты новой системы борьбы с терроризмом, недостатки правового регулирования и организационного обеспечения снижали эффективность ее функционирования. В частности, деятельность региональных антитеррористических комиссий (так они тогда назывались) была слабо регламентирована нормативными правовыми актами и документами. Многие комиссии возглавлялись не руководителями субъектов Российской Федерации, а назначаемыми ими заместителями либо руководителями силовых структур, не предусматривалось создание и функционирование постоянно действующих оперативных штабов и т.д. Более того, возможность их функционирования на постоянной основе противоречила действовавшему тогда законодательству.

В 2002 году было принято новое положение о ФАК, которое, однако, принципиальных недостатков существовавшей на тот момент системы борьбы с терроризмом не устранило.

В 2004 году мероприятия по дальнейшему реформированию системы борьбы с терроризмом были продолжены и, прежде всего, в части решения вопроса заблаговременного формирования и подготовки к деятельности в боевых условиях межведомственной группировки сил и средств силовых и правоохранительных структур в Южном федеральном округе (на тот период включавшем в свой состав и субъекты, входящие в настоящее время в Северо-Кавказский федеральный округ). Последнее обстоятельство было вызвано складывавшейся обстановкой, в частности нападением банды Басаева в июне 2004 года на населенные пункты в Республике Ингушетия (города Назрань, Карабулак, станица Орджоникидзевская).

В соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 2 августа 2004 года № 352-рпс при региональных АТК, находящихся в пределах ЮФО, были созданы постоянно действующие группы оперативного управления (ГрОУ) из полномочных представителей органов внутренних дел, соединений (воинских частей) Вооруженных Сил Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, территориальных подразделений МЧС России, других войск и воинских формирований, а также военных комиссариатов, дислоцированных в ЮФО.

Непосредственное руководство указанными группами оперативного управления возлагалось на старших офицеров внутренних войск МВД России, поскольку на тот момент времени именно они имели наибольший опыт в области планирования и проведения оперативно-боевых мероприятий.

Важнейшей функцией руководителей ГрОУ стало управление объединенными силами и средствами при возникновении непосредственной угрозы нападения незаконных вооруженных формирований (далее - НВФ) или угрозы диверсионно-террористических акций, а также при совершении таких нападений и акций на период до развертывания ОШ по управлению специальными операциями или КТО. Причем в данном документе удалось достаточно четко разграничить деятельность и общее руководство деятельностью ГрОУ по различным направлениям. В случае противодействия незаконным вооруженным формированиям приоритет отдавался МВД России, а при угрозах совершения диверсионно-террористических актов – органам безопасности.

Однако в целом концепция антитеррористической деятельности государства по-прежнему нуждалась в совершенствовании, и трагические события в г. Беслане в начале сентября 2004 года обнажили серьезные недостатки в действовавшей системе борьбы с терроризмом.

Анализ проведенных КТО показал, что наиболее крупные проблемные вопросы, характерные для всей системы борьбы с терроризмом, заключались в отсутствии единого координирующего центра по управлению силами и средствами, задействованными в КТО, а также в недостаточной заблаговременной их подготовке к действиям в режиме КТО. Не было нормативной правовой базы, устанавливающей соответствующий правовой режим для населения, а также порядок действий силовых структур. Не была сформулирована нормативная правовая база создания и функционирования оперативных штабов в субъектах Российской Федерации. Указанные обстоятельства приводили к тому, что при совершении многих диверсионно-террористических актов (далее – ДТА) работу ОШ нужно было, по сути, начинать каждый раз «с нуля».

Кроме того, парламентская комиссия по расследованию причин и обстоятельств совершения ДТА в г. Беслане установила, что в ходе осуществления КТО по освобождению заложников отсутствовала скоординированность действий не только на региональном, но и на федеральном уровне.

Поэтому важным выводом из анализа практики деятельности МАК и Федеральной антитеррористической комиссии стало осознание необходимости формирования действующей на постоянной основе структуры, координирующей всю работу по противодействию терроризму. Об этом Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил уже 13 сентября 2004 года, выступая на расширенном заседании Правительства Российской Федерации: «В целом ряде стран, столкнувшихся с террористической угрозой, уже давно созданы единые системы безопасности, ответственные за комплексное обеспечение внутренней безопасности и борьбу с терроризмом. И нам в России необходима такая же организационная работа и такая же организация работы национальной системы безопасности, которая способна не только пресекать теракты и преодолевать их последствия, но и работать на предотвращение вылазок террористов, организуемых ими диверсий и техногенных катастроф. Должна работать на опережение и уничтожать преступников, что называется, в их собственном логове. А если требует обстановка – доставать их и из-за рубежа». Кроме того, он отметил, что: «Борьба с терроризмом должна стать в полном смысле общенациональным делом, и потому так важно активное участие в ней всех институтов политической системы, всего российского общества».

Во исполнение подписанного им в тот же день Указа № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом» ФСБ России совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами была разработана принципиально новая концепция контртеррористической деятельности государства. Создание в рамках ее реализации системы противодействия терроризму на основе имеющегося позитивного исторического опыта борьбы отечественных органов безопасности с данным общественно-опасным деянием стало объективной необходимостью в контексте широкого распространения террористических угроз.

В соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2006 года № 35 «О противодействии терроризму» и Указом Президента России от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» в целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму был образован Национальный антитеррористический комитет (далее – НАК, Комитет), а в его составе – Федеральный оперативный штаб (далее – ФОШ, Штаб) для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления КТО.

В субъектах Российской Федерации соответственно были созданы антитеррористические комиссии (далее – АТК) с функцией координации деятельности территориальных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации его проявлений и оперативные штабы(далее – ОШ) для координации деятельности в области борьбы с терроризмом и управления КТО на уровне субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время организационная основа противодействия терроризму представлена в виде двух взаимосвязанных вертикалей, осуществляющих управление антитеррористическими мероприятиями в Российской Федерации. Первую из них составляют структуры, осуществляющие координацию деятельности органов исполнительной власти по профилактике терроризма, а также минимизации и ликвидации его проявлений: НАК и АТК. Вторую вертикаль – структуры, осуществляющие управление мероприятиями по борьбе с терроризмом: ФОШ и ОШ.

Основными принципиально новыми чертами созданной в 2006 году ОГСПТ являются:

1. Комплексное, системное решение вопросов по всем трем направлениям:

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

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

в) минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;

2. Создание двух вертикалей управления и координации (антитеррористических комиссий и оперативных штабов), что позволило четко разделить функции профилактики и борьбы с терроризмом и исключить перекладывание ответственности с одной вертикали (АТК) на другую (ОШ);

3. Наделение необходимым объемом компетенции Председателя Национального антитеррористического комитета и руководителей оперативных штабов в субъектах Российской Федерации;

4. Включение в состав Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба первых лиц (руководителей) заинтересованных министерств и ведомств (аналогов в мировой практике нет);

5. Четкое разделение компетенции между руководителями АТК и ОШ в субъектах Российской Федерации, а также руководителями федеральных органов исполнительной власти;

6. Внедрение принципа единоначалия и возложение персональной ответственности на соответствующих руководителей (в сфере профилактики терроризма, минимизации и ликвидации его проявлений – на глав субъектов Российской Федерации, в сфере борьбы с терроризмом – на руководителей территориальных органов безопасности). Ранее многие руководители на местах не считали возможным принять управленческие решения без предварительного одобрения федерального руководства, что, как правило, требовало значительного времени и вело к серьезным упущениям инициативы на этапе первоначальных действий ОШ;

7. Создание оперативных штабов на постоянной, а не временной, основе, что позволило внедрить механизм воздействия на процесс реализации принимаемых решений, в т.ч. обеспечить постоянство контроля;

8. Создание постоянно действующих аппаратов АТК и ОШ, что позволило поставить работу по противодействию терроризму на системную основу;

9. Принципиально принятое решение о создании аппаратов ОШ в составе органов федеральной службы безопасности, что, с учетом особой ответственности первых руководителей территориальных органов безопасности, являющихся руководителями ОШ, позволило привлечь в их состав наиболее квалифицированных специалистов в сфере противодействия (борьбы) терроризму;

10. Упреждающее (заблаговременное) выделение сил и средств правоохранительных органов и спецслужб, позволивших поставить их подготовку, разработку порядка действий и планов антитеррористических мероприятий, а также процедуру обучения задействованного личного состава на заблаговременную основу (по принципу «тяжело в учении – легко в бою»);

11. Единое информационное обеспечение сферы борьбы с терроризмом путем создания Единого банка данных по проблемам борьбы с терроризмом (ЕБД), пользователями которого призваны стать 19 министерств и ведомств;

12. Наделение одной структуры (НАК, ФОШ) функциями координации информационно-аналитического обеспечения, выработки решений и реализации мер по всем направлениям противодействия терроризму (в области профилактики терроризма, борьбы с терроризмом и ликвидации последствий терактов)

Основополагающими нормативными правовыми актами, регламентирующими функционирование ОГСПТ, являются, как уже было сказано, Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и Указ Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму».

В целях реализации положений Федерального закона «О противодействии терроризму» в его развитие принят ряд НПА Президентом страны и Правительством Российской Федерации, в том числе по таким важным вопросам, как:

# определение компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму *(постановление Правительства РФ от 4 мая 2008 г. №333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму»)*;

# порядок применения оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта или его пресечения в воздушной среде, во внутренних водах, территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и подводной среде, а также при участии в проведении контртеррористической операции *(постановление Правительства РФ от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму»);*

# социальная реабилитация лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом *(постановление Правительства РФ от 12 января 2007 г. №6 «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом»)*;

# возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом *(постановление Правительства РФ от 21 февраля 2008 г. № 105 «О возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом»)*;

# порядок возмещения лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного имущества *(постановление Правительства РФ от 13 марта 2008 г. № 167 «О возмещении лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного имущества»)*;

# выделение бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий и др. *(постановление Правительства РФ от 13 октября 2008 г. № 750 «О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий»)*.

Принятые законодательные и подзаконные акты скорректировали российский подход к противодействию терроризму. В результате были устранены системные недостатки ранее действовавшего антитеррористического законодательства, к числу ключевых из которых относились: акцент на вопросах борьбы с терроризмом и недостаточная разработанность институтов профилактики терроризма, рассматривавшейся как вспомогательное средство при пресечении террористических проявлений; однополярное понимание терроризма как уголовно наказуемого правонарушения, а не как сложного социально-политического явления; преобладание подхода в виде проведения оперативно-боевых мероприятий силовыми структурами.

В целях дальнейшего совершенствования государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от террористических угроз 5 октября 2009 года Президентом Российской Федерации утверждена Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (одобрена на заседании НАК от 12 февраля 2008 года).

Данная Концепция развивает соответствующие положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной 12 мая 2009 года Указом Президента Российской Федерации, и наряду с Концепцией внешней политики Российской Федерации, Военной доктриной Российской Федерации и иными правовыми актами является важной составляющей системы базовых доктринальных документов российского государства.

Концепция стала основополагающим документом, создающим стратегическую основу для совершенствования деятельности органов власти всех уровней по противодействию терроризму и привлечения к этой работе институтов гражданского общества, научного и бизнес-сообществ.

Структурно Концепция включает в себя разделы, содержащие характеристику современного терроризма, тенденций и причин его распространения, определение субъектов, объектов, целей, средств террористической деятельности и способов ее осуществления, описание общегосударственной системы противодействия терроризму (ее субъектов, правовой основы, содержания деятельности по противодействию терроризму, всех видов ресурсного обеспечения противодействия терроризму), а также постулаты в отношении международного сотрудничества в данной области.

Практическая значимость Концепции заключается в том, что наряду с целью и задачами в ней раскрываются также направления дальнейшего развития ОГСПТ в Российской Федерации.

Данная Концепция впервые определяет такие понятия как: «общегосударственная система противодействия терроризму», «субъекты террористической деятельности», «способы террористической деятельности» и т.д., фиксирует основные внутренние и внешние факторы, обуславливающие возникновение и распространение терроризма, объекты террористической деятельности, средства террористической деятельности, а также раскрывает содержание деятельности по противодействию терроризму (профилактики терроризма, борьбы с терроризмом, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма), в том числе вопросы финансирования такой деятельности.

Важным этапом работы по дальнейшему совершенствованию антитеррористического законодательства считаем принятие Федерального закона от 3 мая 2011 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму», которым определена возможность установления в Российской Федерации уровней террористической опасности.

В развитие данного акта 14 июня 2012 года Президентом Российской Федерации подписан указ, регламентирующий порядок установления уровней террористической опасности и принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства.

Данным указом предусмотрены три уровня террористической опасности:

- повышенный («синий»). Устанавливается при получении требующей подтверждения информации о реальной возможности совершения террористического акта;

- высокий («желтый»). Устанавливается при подтверждении информации о реальной возможности совершения террористического акта;

- критический («красный»). Устанавливается при поступлении информации о совершенном террористическом акте либо о совершении действий, создающих непосредственную угрозу террористического акта.

Решение об установлении, изменении либо отмене повышенного и высокого уровней террористической опасности в пределах территории субъекта Российской Федерации принимает председатель антитеррористической комиссии в соответствующем субъекте Российской Федерации по согласованию с руководителем территориального органа безопасности. Установление критического уровня террористической опасности принимает председатель Национального антитеррористического комитета по представлению председателя антитеррористической комиссии в соответствующем субъекте Российской Федерации. Уровень террористической опасности может устанавливаться на срок не более 15 суток.

При установлении уровней террористической опасности принимаются дополнительные меры по обеспечению безопасности личности, общества и государства в пределах установленной компетенции по заранее разработанным планам.

В связи с этим на начальника территориального органа безопасности (руководителя оперативного штаба) ложится ответственность за организацию:

- внеплановых мероприятий по проверке информации о возможном совершении террористического акта (при установлении повышенного уровня террористической опасности);

- проведения дополнительных тренировок оперативных групп в муниципальных образованиях, а также сил и средств, привлекаемых к проведению КТО (при установлении высокого уровня террористической опасности);

- осуществления мероприятий по приведению в готовность сил и средств, привлекаемых к КТО (при установлении критического уровня террористической опасности).

Хотел бы еще раз обратить внимание, что введение уровней террористической опасности не затрагивает прав и свобод граждан, но предусматривает необходимость принятия дополнительных мер органами власти по недопущению возможного террористического акта. Кроме того, в рамках данной системы уровней теропасности предъявляются более высокие требования к взаимодействию между руководителями оперативных штабов и антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации.

Для граждан же планируется разработать рекомендации по действиям при введении различных уровней террористической опасности. Например, при введении повышенного уровня до населения может доводиться информация о нежелательности посещения мест с массовым пребыванием граждан, просьба о повышении бдительности и информировании правоохранительных органов при обнаружении подозрительных предметов и т .п. При критическом уровне и реальной угрозе применения террористами химического оружия может быть рекомендовано иметь при себе фильтрационные маски, избегать лишний раз выходить на улицу, носить с собой необходимые личные документы и т.д.

Вместе с тем, окончательно решить проблему терроризма на территории России пока не удается. Обстановка в сфере противодействия терроризму в целом остается достаточно напряженной. Основные угрозы по-прежнему связаны с активностью бандгрупп и законспирированных религиозно-экстремистских структур на территории Северо-Кавказского региона, на территории которого совершается порядка 99  процентов всех преступлений террористической направленности. Наиболее сложная обстановка по-прежнему сохраняется в Республике Дагестан**,** где регулярно совершаются вооруженные нападения на представителей силовых структур, религиозных деятелей и т.п. Сохраняется высокая активность бандглаварей по привлечению новых сторонников, что позволяет бандподполью пополнять свои ряды. Наращивается вербовочная работа в относительно благополучных субъектах Российской Федерации, в первую очередь в Поволжье и на Урале.

Указанные тенденции при всей своей неоднозначности подтверждают справедливость сделанных нами выводов о необходимости принятия дополнительных мер по повышению эффективности ключевых направлений профилактики и борьбы с терроризмом.

Наша основная задача заключается в том, чтобы на фоне сохранения и наращивания силовой составляющей борьбы с конкретными террористическими проявлениями кардинально повысить эффективность противодействия идеологии терроризма, поставить надежные барьеры на путях ее проникновения в общественное сознание.

Конечная цель этой работы – изменить правовую психологию людей, добиться отторжения абсолютным большинством населения самой мысли о возможности применения террористических методов для разрешения территориальных, социальных, конфессиональных, культурных и любых других проблем и противоречий. Если нам удастся решить эту задачу, и молодежь перестанет «уходить в лес», то при сохранении нынешней эффективности борьбы с терроризмом, численность бандформирований быстро сократится.

Таким образом, очевидно, что основу рядового состава бандформирований и его пополнения составляют именно молодые люди, которые в силу ряда социально-психологических, физиологических и демографических особенностей наиболее восприимчивы к идеологическому воздействию, подвержены юношескому максимализму и радикальным настроениям (средний возраст четырех из пяти бандитов, преступная деятельность которых пресекается правоохранительными органами, составляет не более 30 лет).

Навязываемая экстремистами система взглядов является привлекательной для молодых людей в силу простоты и однозначности своих постулатов, обещаний возможности незамедлительно, сей же час, увидеть результат своих, пусть и агрессивных, действий. Необходимость личного участия в сложном и кропотливом процессе экономического, политического и социального развития подменяется примитивными призывами к полному разрушению существующих устоев и замены их утопическими проектами. Вместо трудоемкого и долгого изучения теологических наук, позволяющих сформировать целостную картину мира и религии, идеологи терроризма предлагают набор вырванных из контекста цитат Корана и хадисов, обосновывающих необходимость постоянной борьбы с «кафирами» и «мунафиками».

В настоящее время террористами для создания идеологической платформы своей деятельности используется преимущественно идеология т.н. радикального ислама. Но за всей ангажированностью этой идеи не следует забывать, что терроризм используется и многими другими течениями: неофашистскими, национал-сепаратистскими, религиозными.

Для ведения профилактической работы на данном направлении органы государственной власти, местного самоуправления с привлечением возможности гражданского общества должны, по оценкам Национального антитеррористического комитета, сосредоточить свои усилия на работе по следующим направлениям:

- информационно-аналитическое обеспечение противодействия терроризму и экстремизму (выпуск всевозможных памяток, брошюр, книг, обращений, плакатов, социальной рекламы; объективные публикации в прессе о деятельности правоохранительных органов, оперативных штабов и антитеррористических комиссий, создание тематических документальных фильмов и видеороликов и т.д.);

- пропагандистское обеспечение (своевременное доведение объективной информации о результатах деятельности в указанной сфере);

- контрпропагандистское (адекватная и своевременная реакция на дезинформацию, выступления, высказывания прекративших свою преступную деятельность главарей бандформирований, распространение листовок и пропагандистской литературы);

- идеологическое (формирование религиозной и межнациональной терпимости, патриотизма, здорового образа жизни, приоритетов общечеловеческих ценностей и т.д.);

- организационное (содействие деятельности общественных и религиозных объединений традиционной конструктивной, в том числе антитеррористической, направленности; взаимодействие со СМИ, проведение конференций, слётов, «круглых столов», конкурсов на лучшие материалы антитеррористического характера и т.д.);

- образовательное направление (создание системы подготовки специалистов, в том числе из числа гражданских лиц, в области информационного противодействия терроризму).

В настоящее время работа на данном направлении осуществляется, прежде всего, в рамках «Комплексного плана информационного противодействия терроризму в Российской Федерации на 2008 – 2012 годы». В текущем году его реализация завершается, в связи с чем разрабатывается проект плана на следующий период (2013-2018 годы).

Еще одним важным направлением профилактики терроризма, закрепленным Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации, является обеспечение антитеррористической защищенности критически важных и потенциально опасных объектов, повышение уровня антитеррористической безопасности в сфере энергетики, транспорта, в местах массового пребывания людей. То, что на данном направлении до сих пор существуют серьезнейшие проблемы, наглядно продемонстрировал теракт, совершенный в аэропорту «Домодедово» в январе прошлого года.

И хотя принятыми за последние полтора года мерами ситуацию удалось изменить к лучшему, в частности принять ряд важных нормативных правовых актов, касающихся обеспечения безопасности объектов транспорта, транспортной инфраструктуры, топливно-энергетического комплекса, а также в ходе проверок выявить и решить многие проблемы, сделано далеко не все.

Поэтому мы рассчитываем на активную работу антитеррористических комиссий, созданных в 2011 году по поручению Президента России и Председателя НАК координационных советов по антитеррористической и противодиверсионной защите объектов транспорта, а также иных структур органов власти, реализующих свои полномочия в данной сфере.

Еще одним важным вопросом продолжается оставаться взаимодействие антитеррористических комиссий и оперативных штабов. Как показывает практика, существующий уровень взаимодействия далек от желаемого и преимущественно ограничивается проведением совместных заседаний. Во многих регионах вопросы обмена информацией между оперативными штабами и антитеррористическими комиссиями решаются формально, без достаточной глубины информационного взаимодействия.

Повышению эффективности деятельности по противодействию терроризму в целом, профилактической деятельности и деятельности по минимизации и ликвидации его проявлений призвано способствовать также налаженное взаимодействие между центральным звеном НАК и АТК в субъектах Российской Федерации. Наиболее распространенными формами указанного взаимодействия являются: участие АТК в подготовке вопросов и проектов решений НАК по проблемам, затрагивающим интересы соответствующего субъекта в сфере противодействия терроризму, участие представителей АТК в заседаниях НАК при рассмотрении данных вопросов, взаимодействие на местах.

В ходе проведения заседаний НАК практикуется заслушивание представителей отдельных АТК, прежде всего высших должностных лиц субъектов РФ, о конкретных результатах их деятельности. К числу других форм взаимодействия НАК и АТК в субъектах Российской Федерации, активно реализуемых на практике, относятся:

разработка методических материалов по направлениям антитеррористической деятельности, обмен опытом;

взаимный обмен информацией по вопросам антитеррористической деятельности;

участие представителей аппарата Комитета в проведении совместных проверочных мероприятий по работе АТК в субъектах Российской Федерации в сфере профилактики террористических угроз, ликвидации террористического акта и минимизации его последствий;

проведение в аппарате Комитета стажировок ответственных секретарей АТК;

проведение семинар-совещаний по вопросам антитеррористической деятельности и обмену опытом.

Важнейшую роль в профилактике терроризма наряду с АТК в субъектах Российской Федерации призваны играть антитеррористические комиссии в муниципальных образованиях (далее – МО). В связи с этим хотел бы проинформировать вас о практике, наработанной в Республике Дагестан, в которой по руководством аппарата НАК была создана Межведомственная рабочая группа по стабилизации ситуации. При активном участии данной группы разработаны и решением АТК в Республике Дагестан с августа 2011 г. введены в действие рекомендации для глав муниципальных образований.

В данных рекомендациях констатировано, что в стране выстроена антитеррористическая управленческая вертикаль «НАК - АТК в субъекте РФ - АТК в МО». В интересах реализации задач противодействия терроризму (из практики субъектов) внедряется трехуровневая система обеспечения безопасности населения, стратегически важных, социально-значимых и иных объектов террористической устремленности.

**Первый уровень** предусматривает совместную с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти работу по противодействию террористическим угрозам на предприятиях, включенных в федеральный перечень критически важных объектов.

**На втором уровне** проводится комплекс мер по обеспечению безопасности функционирования жизненно важных для региональной экономики производств, включенных в окружной перечень объектов, подлежащих первоочередной антитеррористической защите.

**На третьем уровне** организована работа в муниципальном звене по устранению угроз терроризма и иных чрезвычайных ситуаций на опасных производствах, социально - значимых объектах, в местах массового пребывания населения.

Организатором, исполнителем и координатором работы по противодействию терроризму в муниципальном образовании выступает администрация, используя при этом в качестве основного инструмента потенциал антитеррористической комиссии. Деятельность комиссии регулируется соответствующими Положением и Регламентом, которые должны быть разработаны в каждом муниципальном образовании. Деятельность Комиссии осуществляется на плановой основе, с этой целью составляется план работы комиссии.

Антитеррористическая деятельность в муниципальном образовании начинается с анализа и оценки существующих террористических угроз, выделения объектов возможных террористических посягательств, трансформации их в соответствующий муниципальный перечень и организации постоянного мониторинга состояния антитеррористической защищенности избранных объектов. На основе анализа полученной информации вырабатываются меры по приведению антитеррористической защищенности выделенных объектов в соответствие с рекомендациями окружной АТК.

В целях координации мероприятий по повышению безопасности курируемых объектов при АТК могут создаваться отраслевые рабочие группы с возложением на последние функций мониторинга, анализа, оказания методической и организационной помощи, контроля за исполнением запланированных мероприятий. При этом определяется алгоритм обмена информацией по линии «секретарь АТК - руководитель рабочей группы».

В повседневном режиме АТК муниципального образования координирует мероприятия по поддержанию в готовности к действиям по ликвидации и минимизации последствий терактов муниципальных аварийно-спасательных формирований, подразделений гражданской защиты и организует тесное взаимодействие с территориальными подразделениями ГУ МЧС в интересах их наиболее эффективного боевого применения.

В интересах усиления мер по обеспечению общественной безопасности используется потенциал советов по профилактике преступлений, сходов граждан, частных охранных предприятий, общественных организаций правоохранительной направленности, молодежных объединений.

В рамках реализации гражданских технологий противодействия терроризму на объектах, находящихся в муниципальной собственности, организуется работа, связанная с оснащением последних системами оповещения, техническими средствами и физической охраной. С руководством объектов, находящихся в иных формах собственности, ведется разъяснительная работа по склонению последних к реализации антитеррористических мероприятий в рекомендуемых АТК округа объемах. На объектах всех форм собственности ведется работа по их паспортизации в сфере антитеррористической защищенности.

Важным подспорьем этой деятельности служит наличие в муниципальном образовании программ по укреплению правопорядка, обеспечению безопасности образовательных учреждений, учреждений здравоохранения, противопожарной безопасности, гармонизации межнациональных отношений, программ, обеспечивающих реализацию государственной политики в молодежной среде, в сфере семьи и детства, культуры.

В условиях резкого обострения оперативной обстановки на территории муниципального образования, связанного с возникновением угроз совершения терактов и их совершением, рекомендуется следующий алгоритм действий главы МО - председателя АТК.

Необходимо, прежде всего, получить подтверждение информации в территориальных подразделениях ФСБ, ОВД, МЧС и иных достоверных источниках.

1. При подтверждении сведений незамедлительно лично проинформировать руководство антитеррористической комиссии в соответствующем субъекте Российской Федерации:

а) об источнике информации, времени, месте возникшей террористической угрозы, степени опасности для населения и объектов жизнеобеспечения, возможных (наступивших) негативных последствиях;

б) об имеющихся данных о террористах, их численности, наличии огнестрельного оружия, иных средств террора, выдвигаемых требованиях, возможных единомышленниках и пособниках;

в) об информированности правоохранительных органов о случившемся и принимаемых ими мерах (на момент доклада);

г) о приблизительной численности граждан, находящихся в опасной зоне;

д) о принимаемых превентивных мерах по локализации и минимизации возникших угроз жизни и здоровью людей.

1. Обеспечить взаимодействие с оперативной группой в муниципальном образовании (УФСБ, УВД).
2. Отдать распоряжения об обеспечении готовности предприятий транспорта, связи, здравоохранения, противопожарной охраны, подразделений МЧС к действиям по защите населения, локализации и минимизации последствий теракта.
3. Организовать эвакуацию населения из опасной зоны.
4. При необходимости организовать остановку технологически опасных производств, находящихся в непосредственной близости от объекта преступных посягательств.
5. По прибытии Оперативного штаба обеспечить необходимые условия для его работы, а также выполнение решений его руководства.
6. Информирование населения о складывающейся обстановке и принимаемых органами власти мерах целесообразно проводить через СМИ по согласованию с Оперативным штабом.

В ходе реализации указанных мероприятий необходимо поддерживать постоянный обмен информацией с вышестоящим органом исполнительной власти.

При этом важно учитывать, что в соответствии с Федеральным законом "О противодействии терроризму" и Указом Президента РФ "О мерах по противодействию терроризму" в каждом субъекте созданы Оперативные штабы, которые возглавляют начальники территориальных органов безопасности. Оперативный штаб является органом боевого управления и свою основную функциональность строит в сферах оперативно-розыскной деятельности, организации всесторонней подготовки соответствующих подразделений к действиям в условиях контртеррористической операции, заблаговременного создания необходимых материально-технических резервов. Штаб отвечает также за координацию действий силовых структур по вскрытию подготавливаемых террористических актов, их предупреждению и пресечению.

Муниципальным звеном вертикали "НАК - Оперативный штаб" являются оперативные группы (возглавляются местным руководителем подразделения ФСБ, при его отсутствии - начальником ОВД по МО), на которые возложены задачи реализации первоочередных мероприятий по пресечению конкретных террористических актов на территориях муниципальных образований в период до начала работы Оперативного штаба. АТК в МО и оперативная группа в МО действуют в режиме постоянного взаимодействия.

На АТК в МО при проведении контртеррористической операции возлагаются задачи обеспечивающего характера (оповещение, информирование населения, эвакуационные мероприятия, оказание помощи ОШ через возможности муниципальных систем транспорта, связи, медицинского обеспечения, ЖКХ, СМИ). Практика подобной работы МО имеется в Московской области.

До начала контртеррористической операции (момента прибытия в район Оперативного штаба), после выполнения мероприятий по информированию вышестоящих органов власти о случившемся целесообразно выполнение следующих мероприятий:

* дать поручение заместителю по взаимодействию с правоохранительными органами об обеспечении взаимодействия с оперативной группой в районе, со всеми силовыми структурами (правоохранительными органами) в целях получения и обработки информации, анализа оперативной обстановки и выработки адекватных мер по сложившейся ситуации, а также минимизации и ликвидации последствий ее проявлений.
* дать указания заместителям главы администрации муниципального образования о сборе руководителей структурных подразделений администрации муниципального образования, руководителей постоянно действующих рабочих групп АТК (ПДРГ АТК), оповещении о случившемся руководителей хозяйствующих субъектов; установлении круглосуточного дежурства руководящего состава; усилении охраны объектов, подлежащих первоочередной антитеррористической защите, других объектов возможных террористических посягательств на территории муниципального образования;
* поставить задачи соответствующим службам (здравоохранение, ЖКХ, ГОиЧС, образование, потребительский рынок) о принятии практических мер по профилактике, минимизации (локализации) и ликвидации возможных последствий чрезвычайных обстоятельств и решении задач, поставленных АТК, ОШ в округе.

- дать указания по принятию организационно-практических мер в интересах размещения ОШ, оперативной группы администрации округа и обеспечения их функционирования в районе проведения КТО.

- по согласованию с руководством оперативной группы в муниципальном образовании дать указания о задействовании СМИ для проведения разъяснительной работы с населением о ситуации, складывающейся в районе совершения теракта, прилегающих территориях и в целом в муниципальном образовании;

- дать поручение об информировании о случившемся и принимаемых мерах руководителей объектов, подлежащих первоочередной антитеррористической защите, расположенных на территории района, а также администраций соседних муниципальных образований.

У руководителя оперативной группы уточнить потребность в материально-техническом обеспечении проведения первоначальных мероприятий по пресечению возникшей чрезвычайной ситуации, согласовать вопросы по выделению необходимого транспорта, каналов связи, организации оповещения населения и персонала учреждений и предприятий о проводимых мероприятиях, приведению в готовность к принятию пострадавших медицинских учреждений города и района, организации питания личного состава подразделений-участников КТО.

Во исполнение указаний и поручений главы МО-председателя АТК структурными подразделениями администрации района во взаимодействии с руководителями хозяйствующих субъектов, как правило, реализуется следующий комплекс мероприятий:

* выделение автотранспортной техники для передачи в распоряжение Оперативного штаба;
* выделение дополнительных каналов связи с использованием возможностей районного узла связи;
* в готовность к принятию пострадавших приводятся соответствующие медучреждения, создается резерв мест в учреждениях здравоохранения. В готовность к действиям в условиях чрезвычайных обстоятельств приводится отделение переливания крови, районная станция скорой помощи. Уточняется состояние запасов медикаментов;
* организуется взаимодействие с «Региональным центром медицины катастроф»;

- на усиленный вариант несения службы переводятся охранные подразделения объектов ЖКХ, ТЭК, объектов, осуществляющих оборот ВВ, образования, потребительского рынка. Изучается вопрос о целесообразности остановки производств, расположенных в непосредственной близости от места нахождения террористов;

* приостанавливается (при необходимости) деятельность детских дошкольных и образовательных учреждений, а также рынков и крупных торговых центров;
* в готовность к действиям в условиях ЧО приводятся территориальное подразделение МЧС, единая дежурная-диспетчерская служба (ЕДДС) – орган повседневного управления местной системой РСЧС (единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций), предназначенный для координации действий дежурных и диспетчерских служб города или района, который создается при органе управления ГОЧС (создание – согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» является полномочием органа местного самоуправления), штатные и нештатные формирования ГОиЧС предприятий;
* через возможности муниципальных СМИ осуществляется подготовка материалов по информированию населения о случившемся, повышению бдительности и порядку поведения в зоне с объявленным режимом контртеррористической операции. В готовность к проведению разъяснительной работы приводится техника, оснащенная аппаратурой громкоговорящей связи;
* организуется мониторинг ситуации в местах компактного проживания национальных меньшинств, имеющих конфликтный потенциал.

Следует иметь ввиду, что принимаемые на муниципальном уровне превентивные меры должны быть адекватны прогнозируемым и существующим террористическим угрозам, а также складывающейся оперативной обстановке.

Такой подход позволит обеспечить на подведомственной территории административно-правовой режим, способствующий проведению спецслужбами и другими правоохранительными органами эффективного противодействия террористическим угрозам и поддержанию должного уровня общественной безопасности.

В целом в данных рекомендациях довольно подробно описан весь алгоритм работы АТК в муниципальном образовании, в том числе детально изложен перечень мероприятий в условиях резкого обострения оперативной обстановки, связанного с возникновением угроз совершения терактов и (или) их совершением.

В завершении отдельно хотелось бы остановиться еще на одном часто задаваемом вопросе − об источниках финансирования антитеррористической деятельности.

Напомню, что законодательством предусмотрено самостоятельное финансирование мероприятий по противодействию терроризму субъектами антитеррористической деятельности. Для помощи в определении приоритетных задач Председателем НАК – Директором ФСБ России и Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации в 2008 году подписано совместное письмо (№ 11/П/1-147 от 16.05.08 г. № 10-7-2/2037 от 28.05.08 г.), определяющее основные направления профилактики, в рамках которых целесообразно осуществлять финансирование антитеррористических мероприятий. Данное письмо направлено аппаратом НАК руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и главам муниципальных образований 28.05.08 г. за № 11/П/2-261.

К таким мероприятиям отнесены:

усиление антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов, мест массового пребывания людей и объектов жизнеобеспечения, находящихся в собственности или в ведении субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

организация и проведение информационно-пропагандистских мероприятий, направленных на вскрытие сущности и разъяснения общественной опасности терроризма, оказание позитивного воздействия на граждан с целью формирования у них неприятия идеологии терроризма, обучение населения формам и методам предупреждения террористических угроз, порядку действий при их возникновении;

проведение антитеррористических учений, направленных на отработку взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при осуществлении мер по противодействию терроризму, в том числе по минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений.

В заключении хотелось бы еще раз отметить, что позиция руководства Национального антитеррористического комитета, Федеральной службы безопасности Российской Федерации заключается в том, что обеспечение антитеррористической безопасности регионов является одной из главных задач и основных критериев оценки деятельности антитеррористических комиссий.

Указанные структуры выполняют важнейшую роль в обеспечении антитеррористической безопасности страны, в связи с чем к их работе, в том числе к работе их аппаратов, предъявляются высокие требования, выполнение которых позволит обеспечить безопасность наших граждан. Желаю дальнейшей плодотворной работы и успехов в вашей деятельности!

Благодарю за внимание!