

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации как субъекты общегосударственной системы противодействия терроризму

А. А. Поддубный — кандидат юридических наук, доцент;

А. П. Снежко — кандидат юридических наук

Аннотация: В статье рассмотрены вопросы организации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области противодействия терроризму, особенности реализации их полномочий в современных условиях. Раскрываются недостатки правового регулирования данной сферы и предлагаются варианты их преодоления.

Ключевые слова: полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, совершенствование регламентации полномочий органов исполнительной власти, антитеррористические комиссии, реализация полномочий региональными органами власти, финансирование антитеррористических мероприятий.

В силу положений ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹ (далее — Закон № 35-ФЗ) как федеральные органы исполнительной власти, так и органы государственной власти субъектов Российской Федерации² осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий.

В то же время вопрос о конкретных полномочиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в указанной области оставался законодательно нерешенным. При этом обобщенная формулировка данных полномочий в законодательстве, некоторая неопределенность в распределении компетенции между этими органами, федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления влекли сложности в их реализации, в частности при решении вопросов о финансировании профилактических мероприятий.

Вместе с тем согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации осуществляемое федеральным законодателем правовое регулирование должно отвечать требованиям ясности, четкости и непротиворечивости, что предполагает, в частности, недопустимость закрепления за субъектами Российской Федерации неопределенных по своему объему и содержанию полномочий³.

В этой связи аппаратом НАК уделялось значительное внимание деятельности по совершенство-



ванию правового регулирования компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области противодействия терроризму. Такая работа принесла свои ощутимые результаты.

В 2013—2014 годах был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на дальнейшее совершенствование общегосударственной системы противодействия терроризму. Законодательные новации коснулись и полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Закон № 35-ФЗ дополнен ст. 5.1, устанавливающей полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области противодействия терроризму.



Данные повации раскрывают особенности участия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в противодействии терроризму, поскольку устанавливают конкретизированный комплекс полномочий в данной сфере.

Справочно: органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации компетентны осуществлять антитеррористические мероприятия и в рамках реализации своих общих полномочий, устанавливаемых актами федерального и регионального законодательства в целях решения широкого круга стоящих перед данными органами задач. Например, полномочий по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, полномочий по разработке проектов программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (пп. «а. 1», «б» п. 2 ст. 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») (далее — Закон № 184), при осуществлении которых решаются задачи по оздоровлению экономики регионов Российской Федерации и выравнивание уровня их развития, что, согласно Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 года, относится к основным мерам по предупреждению (профилактике) терроризма.

Наряду с этим следует заметить, что установленный в Законе № 35-ФЗ перечень конкретных полномочий органов исполнительной власти

не является исчерпывающим, поскольку данные органы вправе в соответствии с п. 51.1 ч. 2 ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ организовывать и осуществлять на территории субъекта Российской Федерации весь необходимый комплекс мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

К таким мерам в числе прочих может быть, например, отнесено создание в субъектах Российской Федерации комиссий по адаптации к мирной жизни лиц, прекративших осуществление террористической деятельности.

Справочно: в настоящее время комиссии по адаптации к мирной жизни лиц, решивших прекратить террористическую деятельность, действуют в республиках Дагестан, Ингушетия, Татарстан, в Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республиках, Ставропольском крае, Курганской, Саратовской, Челябинской областях, а также в Ханты-Мансийском автономном округе.

В Республике Марий-Эл, а также в Кировской, Оренбургской, Пензенской и Тюменской областях функции подобных образований возложены на существующие комиссии по социальной реабилитации осужденных.

Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, установленные в ст. 5.1 Закона № 35-ФЗ, могут быть использованы ими только для решения задач в области противодействия терроризму. Наличие этих конкретизированных полномочий позволяет повысить уровень ответственности указанных органов исполнительной власти и сосредоточить их усилия на реализации наиболее значимых аспектов деятельности по противодействию терроризму, осуществляемой на региональном уровне.

Необходимо подчеркнуть, что по своей юридической природе полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации производны от их конституционных функций, закрепленных в качестве предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также предметов исключительного ведения субъектов¹.

Наравне с полномочиями, которые предоставлены органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации данным законом, указанные органы обладают рядом полномочий по профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявления, установленных другими правовыми актами².

Так, ущерб, причиненный личности или имуществу гражданина либо имуществу юридического лица правомерными действиями государствен-

К числу таких субъектов Российской Федерации относятся республики Адыгея, Ингушетия, Карелия, Забайкальский и Ставропольский края.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 года № 272, утвердившим требования к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, органы исполнительной власти (п. 2, 3, 8, 22) наделяются полномочиями в области антитеррористической защищенности указанных объектов, в частности,



Калининградская и Пензенская области и ряд других, где приняты нормативные правовые акты, закрепляющие за региональными органами исполнительной власти полномочия, вытекающие из ст. 5.1 Закона № 35-ФЗ.

В качестве положительного примера развития положений ст. 5.1 Закона № 35-ФЗ на региональном уровне можно привести акты правительства Ставропольского края, утвердившие положения о 21 краевом органе исполнительной власти, которыми закреплены их полномочия. Данные полномочия достаточно конкретно детализированы применительно к основным сферам деятельности этих органов, предметно увязаны с полномочиями правительства Ставропольского края, которыми оно наделено актами федерального законодательства, и непосредственно направлены на обеспечение их реализации.

К упомянутым полномочиям относятся также полномочия по участию правительства Ставропольского края в организации выполнения юридическими и физическими лицами требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в государственной собственности края и функционирующих в установленной сфере деятельности данных органов или находящихся в их ведении. Здесь следует иметь в виду, что если орган исполнительной власти субъекта Российской

Федерации является юридическим лицом, то в силу ч. 3.1 ст. 5 Закона № 35-ФЗ он обязан не только участвовать в организации выполнения требований к антитеррористической защищенности, но и самостоятельно обеспечивать выполнение указанных требований в отношении объектов, находящихся в их собственности или принадлежащих им на ином законном основании. Поэтому в рассмотренные статусные акты целесообразно внести соответствующие коррективы и дополнения.

К числу недостатков регулирования компетенции государственных органов Ставропольского края по противодействию терроризму относится, по мнению авторов, закрепление за референтурой губернатора Ставропольского края (которая в силу Положения, утвержденного постановлением губернатора Ставропольского края от 30 июля 2008 года № 603, 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 требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в государственной собственности Ставропольского края или в ведении органов государственной власти Ставропольского края. Данные полномочия, исходя из п. 2 ч. 1 и п. 6 ч. 2 ст. 5.1 Закона № 35-ФЗ,



Заседание антитеррористической комиссии в г. Ставрополе

относятся к компетенции органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, коим референтура, как уже было сказано, не является.

Тем не менее в целом практика закрепления полномочий органов исполнительной власти Ставропольского края по противодействию терроризму заслуживает высокой оценки, поскольку направлена на надлежащее решение задач в данной области и способствует активному задействованию в ней краевых исполнительных структур. Соответствующие мероприятия, осуществляемые указанными органами при реализации этих полномочий, разрабатываются на плановой основе и финансируются в рамках государственных целевых программ Ставропольского края¹.

Отмечаются позитивные сдвиги по данному направлению работы в других регионах Российской Федерации.

Так, в Республике Ингушетия в целях реализации предусмотренных этой статьей полномочий принят Конституционный закон Республики Ингушетия от 5 мая 2015 года № 1-РКЗ «О внесении изменений в Конституционный закон Республики Ингушетия „О Правительстве Республики Ингушетия“», которым уточнены полномочия правительства Республики Ингушетия в области противодействия терроризму. Кроме того, актами правительства республики к настоящему времени конкретизированы полномочия Министерства образования и науки, Министерства по внешним связям, национальной политике, печати и информации и Министерства здравоохранения Республики Ингушетия путем внесения изменений в положения о данных ведомствах.

Следует заметить, что ст. 5.1. Закона № 35-ФЗ не регламентирует полномочия в области противодействия терроризму иных (за исключением непосредственно высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В силу ч. 1 ст. 17 Закона № 184-ФЗ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации возглавляет систему органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а значит свои полномочия он вправе реализовать посредством деятельности подведомственных ему органов.

С учетом изложенного представляется целесообразным осуществление во всех субъектах Федерации работы по урегулированию правового статуса отдельных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части наделяния их компетенцией в области противодействия терроризму, которая должна быть направлена на реализацию положений ст. 5.1 Закона № 35-ФЗ и п. 51.1 ч. 2 ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ².

Несмотря на полученные положительные итоги проведенной работы, результаты анализа правоприменения свидетельствуют о наличии в ряде других субъектов Российской Федерации трудностей в реализации полномочий органов исполнительной власти субъекта в области противодействия терроризму, связанных прежде всего с недостаточной регламентацией соответствующей компетенции отдельных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которая устанавливается положениями о данных органах.

Имеющаяся к настоящему моменту практика такого нормотворчества свидетельствует о наличии в них общих характерных для правотворческих органов субъектов Российской Федерации недостатков. Так, в Республике Адыгея полномочия главы республики и высшего исполнительного органа государственной власти урегулированы в законе Республики Адыгея от 6 июля 2007 года № 102 «О Главе Республики Адыгея» и в законе Республики Адыгея от 1 октября 1996 года № 24 «О Кабинете Министров Республики Адыгея», соответствующие положения которых полностью соответствуют ст. 5.1 Закона № 35-ФЗ и текстуально с ней совпадают. Однако полномочия в области противодействия терроризму установлены только для четырех органов исполнительной власти более низкой иерархии: Комитета Республики Адыгея по взаимодействию с органами местного самоуправления (осуществление мониторинга деятельности органов МСУ в рассматриваемой сфере), а также для республиканских Минздрава, Минкультуры и Минобрнауки (осуществление мер по антитеррористической защищенности подведомственных организаций).

В Саратовской области актами регионального уровня регламентируются полномочия ее правительства в области противодействия терроризму (в тексте закона «О Правительстве Саратовской области» воспроизведено содержание положений ст. 5.1 Закона № 35-ФЗ), а также Министерства молодежной политики, спорта и туризма, Министерства образования, Министерства культуры области. Для последних в текстах положений о них применяются идентичные формулировки — «организация и осуществление на территории Саратовской области мероприятий в области противодействия терроризму и экстремизму, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации». Таким образом, конкретные полномочия органов исполнительной власти Саратовской области (за исключением правительства) в рассматриваемой нами сфере не установлены.

Практика регламентации полномочий органов исполнительной власти, сложившаяся в Забай-

кальском крае, представляется более оптимальной.

Постановлением правительства Забайкальского края от 16 июня 2014 года «Об уполномоченных органах в области противодействия терроризму» установлена компетенция администрации губернатора Забайкальского края и семи других органов исполнительной власти данного субъекта в области противодействия терроризму. На основании предписаний указанного постановления в положения об этих органах актами правительства Забайкальского края внесены соответствующие изменения.

Вместе с тем полномочия администрации губернатора Забайкальского края, установленные в указанном постановлении, воспроизводит содержание ряда положений ч. 2 ст. 5.1 Закона № 35-ФЗ, устанавливающих полномочия высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Это может создать трудности в правоприменительной практике в связи с тем обстоятельством, что два различных органа наделены одними и теми же полномочиями.

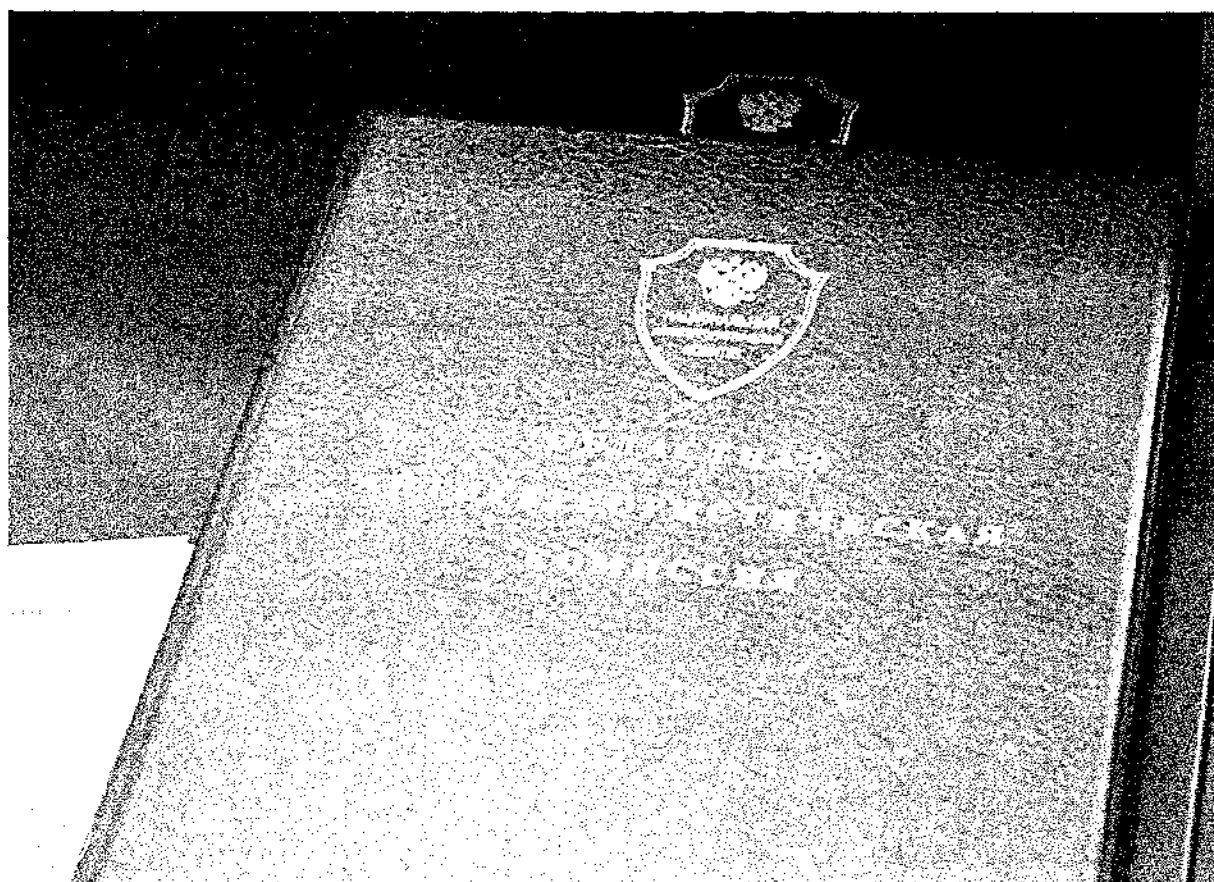
В Калининградской области актами регионального уровня установлены полномочия по противодействию терроризму областного правительства и тринадцати других органов исполнительной власти субъекта. Недостатком этой регламента-

ции является неконкретность в формулировании компетенции (за исключением правительства) в положениях о данных органах, т. к. они нормативно уполномочиваются только на применение «мер в области противодействия терроризму».

В целом же продемонстрированные подходы к регламентации полномочий обеспечивают на плановой основе своевременное принятие необходимых мер по противодействию терроризму, а также возможность осуществления контроля за деятельностью властных структур и их должностных лиц.

Кроме того, регламентация полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на региональном уровне способствует решению вопросов финансирования антитеррористических мероприятий.

Отдельно следует отметить проблемные вопросы реализации полномочий, предусмотренных п. 7 ч. 2 ст. 5.1 Закона № 35-ФЗ, по организации выполнения юридическими и физическими лицами требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации или в ведении органов государственной власти субъекта Российской Федерации.



Данные вопросы возникают в связи с неправильной оценкой некоторыми органами государственной власти и их должностными лицами характера стоящих перед ними в области антитеррористической защищенности объектов (территорий) задач.

Следует заметить, что при регламентации вопросов противодействия терроризму соблюдение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации пределов своих полномочий в области противодействия терроризму является важнейшей предпосылкой предупреждения возникновения у субъектов антитеррористической деятельности сложностей в правоприменении.

К сожалению, до настоящего времени имеют место случаи выхода органов исполнительной власти субъектов Федерации за пределы своих полномочий¹ при осуществлении регламентации вопросов, относящихся в соответствии с положениями п. 4 ч. 2 ст. 5 Закона № 35-ФЗ к компетенции Правительства Российской Федерации. Такая ситуация (в связи с коллизией региональных и федеральных актов) может создать трудности при реализации требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), расположенных на территории субъектов Российской Федерации.

Подводя итог изложенному, можно сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования правовой регламентации полномочий большинства органов государственной власти субъектов Российской Федерации по противодействию терроризму в целях поддержания соответствия их деятельности существующему уровню террористических угроз. При этом АТК в субъектах Российской Федерации в ходе работы, связанной с подготовкой изменений в региональное законодательство, целесообразно обратить внимание на полноту закрепления полномочий органов исполнительной власти субъектов, участвующих в противодействии терроризму.

Следует также заметить, что в настоящее время в Государственной думе находится на рассмотрении законопроект, которым предлагается установить полномочия глав субъектов по принятию решений о создании антитеррористических комиссий в муниципальных образованиях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, и утверждению положений о них. В случае реализации данной законодательной инициативы это потребует от региональных властей соответствующей работы и в данной сфере правотворческой деятельности.

¹ Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

² Под органами государственной власти субъекта Российской Федерации понимаются органы законодательной, исполнительной и судебной власти субъекта Российской Федерации.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 года № 452-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта «а» пункта 2 статьи 21 и подпункта 51, 1 пункта 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ».

⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 года № 452-О-О.

⁶ В силу п. 2 ст. 25.3 Закона № 184-ФЗ полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации. Согласно п. 3.1 ст. 26.3 данного закона по вопросам, указанным в п. 2 настоящей статьи (в том числе и в области противодействия терроризму), органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также принимают государственные программы субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации.

⁷ Статья 16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации.

⁸ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

⁹ Правила выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 года № 110.

¹⁰ Аналогичная норма была предусмотрена в Положении об АТК в субъекте Российской Федерации, утвержденном председателем Национального антитеррористического комитета 7 июля 2006 года.

¹¹ Государственная программа Ставропольского края «Межнациональные отношения, профилактика терроризма и поддержка казачества», утвержденная постановлением правительства Ставропольского края от 24 декабря 2015 года № 552-п.

¹² В силу Федерального закона от 3 апреля 1995 года № 46-ФЗ «О федеральной службе безопасности» и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации такой вид противодействия терроризму, как борьба с терроризмом осуществляется только государственными органами, относящимися к федеральному уровню, компетенция которых определяется актами федерального законодательства, в связи с чем борьба с терроризмом относится к ведению Российской Федерации.

¹³ Постановление правительства г. Севастополя от 18 декабря 2014 года № 594 «О мерах и требованиях по обеспечению антитеррористической защищенности объектов с массовым пребыванием людей, расположенных на территории г. Севастополя».

¹⁴ Постановление Совета министров Республики Крым от 25 ноября 2014 года № 465 «О мерах и требованиях по обеспечению антитеррористической защищенности объектов с массовым пребыванием людей, расположенных на территории Республики Крым».

¹⁵ Постановление Правительства Саратовской области от 31 мая 2010 года № 154-П «О мерах по обеспечению антитеррористической защищенности объектов с массовым пребыванием населения, расположенных на территории Саратовской области».