

Обзор
проблемных вопросов, возникающих при реализации требований к
антитеррористической защищенности объектов религиозных организаций

По результатам проведенного в 2021 году аппаратом Национального антитеррористического комитета мониторинга правоприменения требований к антитеррористической защищенности¹ объектов религиозных организаций, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2019 г. № 1165², установлено, что в целом работа по их реализации субъектами противодействия терроризму организована.

Вместе с тем анализ полученной из субъектов Российской Федерации информации позволяет выделить отдельные проблемные вопросы при их реализации.

В настоящем обзоре приводятся наиболее характерные проблемные вопросы, а также позиция аппарата НАК по их разрешению.

1. Применение Требований в отношении объектов религиозных групп.

В отношении объектов религиозных групп Требования не применяются.

2. В качестве уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации³ фактически определены сотрудники аппаратов антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации⁴.

Вопросы непосредственной реализации Требований к компетенции АТК не относятся.

В связи с этим в качестве уполномоченного органа рекомендуется определять органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализующие функции в сфере межнациональной и межконфессиональной политики, региональной безопасности, культуры.

3. Как формируется перечень объектов (территорий) религиозных организаций, расположенных в пределах территории субъекта Российской Федерации и подлежащих АТЗ⁵.

¹ Далее – АТЗ.

² Далее – Требования.

³ Далее – уполномоченный орган.

⁴ Далее – АТК.

⁵ Далее – перечень.

В соответствии с пунктом 5 Требований перечень формируется уполномоченным органом.

Составлению перечня предшествует работа по направлению религиозным организациям уведомлений о необходимости проведения обследования, категорирования и составления паспортов безопасности на объекты, а также проведению категорирования объектов.

Таким образом, перечень формируется на основании сведений, содержащихся в актах обследования объектов. В него включаются объекты, которым присвоена категория.

4. В связи с недостатком кадрового и финансового обеспечения уполномоченных органов, а также расположением отдельных объектов в отдаленных местностях затруднено проведение категорирования объектов в установленный Требованиями срок.

Срок направления уполномоченным органом уведомления религиозной организации о необходимости проведения обследования, категорирования объектов и составления на них паспортов безопасности Требованиями не определен. В связи с этим работу по проведению обследования и категорирования объектов целесообразно организовывать поэтапно, с учетом кадровых и финансовых возможностей уполномоченного органа.

Например, определить очередность обследования и категорирования объектов в зависимости от:

- конфессиональной принадлежности;
- культурной и социальной значимости;
- местоположения и транспортной доступности.

5. Включение в состав комиссий лиц, не предусмотренных Требованиями.

В состав комиссий в обязательном порядке включаются представители уполномоченного органа, религиозной организации и по согласованию – сотрудники территориальных органов безопасности, территориальных подразделений МЧС России и Росгвардии.

Дополнительно к работе комиссии могут привлекаться представители организаций, специализирующихся в экспертной деятельности в сфере охраны объектов культурного наследия, собственники объектов, которые располагаются в непосредственной близости, представители организаций, специализирующихся

в сфере инженерно-технических средств охраны, и представители органов местного самоуправления муниципального образования, в границах которых расположен объект.

Включение в состав комиссии иных лиц Требованиями не предусматривается.

6. Включение религиозными организациями в состав комиссии их представителей, количеством превышающим количество членов комиссий от территориальных органов безопасности, МЧС, Росгвардии и уполномоченного органа, для обеспечения большинства голосов при принятии решения о присвоении (неприсвоении) категории объекту.

В данном случае, если комиссия большинством голосов принимает решение, противоречащее Требованиям, целесообразно инициировать привлечение руководства религиозной организации к административной ответственности по статье 20.35 КоАП.

7. Отказ религиозной организации от обследования, категорирования и составления паспорта безопасности объекта в связи с наличием паспорта безопасности, разработанного в соответствии с требованиями к АТЗ мест массового пребывания людей¹.

Требования не содержат исключений в отношении объектов религиозных организаций, АТЗ которых до их издания обеспечивалось в соответствии с иными актами Правительства Российской Федерации. Таким образом, наличие указанного паспорта безопасности не является основанием для неисполнения религиозной организацией Требований.

При этом стоит учитывать, что с момента вступления в силу Требований объекты религиозных организаций должны быть исключены из перечней мест массового пребывания людей.

8. Отказ религиозных организаций от исполнения Требований путем уклонения от получения почтовых уведомлений уполномоченного органа о необходимости проведения обследования, категорирования объектов (территорий) и составления на них паспортов безопасности.

В этом случае целесообразно организовать вручение уведомления курьером, на организованных уполномоченным органом совещаниях, заседаниях АТК, иных мероприятиях. При этом обязанность по вручению уведомления будет исполнена с момента его вручения любому представителю органа управления религиозной организации.

¹ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 272.

9. Отказ религиозных организаций от выполнения Требований в связи с осуществлением религиозной деятельности на объектах, не находящихся в их собственности.

В соответствии с пунктом 2 Требований они распространяются не только на объекты, находящиеся в собственности религиозных организаций, но и на иные используемые ими на законном основании здания, строения, сооружения, помещения и земельные участки, предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (находящиеся в безвозмездном пользовании, аренде, оперативном управлении и т.п.).

Таким образом, невыполнение религиозными организациями требований в отношении данных объектов неправомерно и влечет административную ответственность по статье 20.35 КоАП.

10. Невозможность обеспечения фактического присутствия на объекте членов комиссий при его обследовании и категорировании.

Организационные мероприятия по обеспечению деятельности комиссии, включая определение порядка ее работы, осуществляет ее председатель¹, что позволяет принять решение по организации работы комиссий дистанционно, в части изучения представленных религиозными организациями материалов.

Вместе с тем в случае если религиозная организация неверно трактует положения Требований, представляет неполный комплект документов, иным образом уклоняется от исполнения Требований, то целесообразно прибытие комиссии на объект для проведения обследования, урегулирования имеющихся разногласий и присвоения ему соответствующей категории.

11. Религиозные организации стремятся занижить категории объектов в ходе работы комиссий по обследованию и категорированию посредством сокращения предназначенных для публичного богослужения площадей объекта, необоснованным разделением единого объекта на несколько частей.

В соответствии с рекомендациями правового управления Московской Патриархии представителями религиозных организаций из расчетов исключаются площади, занятые алтарем, солеей и утварью храма: киотами, подсвечниками и др., имеются случаи представления единого комплекса, имеющего верхний и нижний храмы, как самостоятельные объекты обследования и категорирования.

¹ Абзац второй пункта 11 Требований.

Представляется, что необходимо учитывать площади, занимаемые людьми на публичных мероприятиях¹, а разделение объекта возможно только в случаях, если комплекс принадлежит различным религиозным организациям².

Неурегулированные разногласия необходимо включать в акт обследования объекта (пункт 22 Требований).

12. Наличие разногласий в ходе работы комиссий в части, касающейся определения предназначенной для публичных богослужений площади объектов и присвоения им категории.

В соответствии с Требованиями категория объекта рассчитывается исходя из суммы площадей, предназначенных для публичных богослужений, а не «суммарной площади потенциально опасных участков объекта» или участков вспомогательного и хозяйственного назначения.

Понятие публичного мероприятия определено Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также абзацем третьим пункта 18 Требований. Публичность заключается в открытости и доступности богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества) для присутствия любых желающих лиц.

Таким образом, площадь помещений, доступ в которые по внутренним установлениям религиозной организации для верующих ограничен, при расчете необходимо исключать.

13. Отказ со стороны государственных органов в согласовании паспортов безопасности объектов в случае несогласия с присвоенной ему категорией.

Категория объекту присваивается по результатам работы комиссии по обследованию и категорированию объекта³. Решение указанной комиссии оформляется актом обследования.

В случае, если комиссией категория объекту присвоена единогласно, отказ в согласовании паспорта безопасности в связи с неправомерным присвоением категории объекту не допускается.

При наличии особого мнения членов комиссии рекомендуется инициировать проведение со стороны органов прокуратуры проверки законности действий религиозной организации при проведении обследования и категорирования объекта.

¹ Абзац второй пункта 18 Требований.

² Пункт 2 Требований.

³ Подпункт «б» пункта 14 Требований.

14. Осуществление контроля за выполнением Требований в нарушение установленного порядка.

Осуществление контрольных функций возложено на уполномоченный орган¹, который может привлекать к проведению проверок специалистов органов, участвующих в обследовании и категорировании объектов (ФСБ, МЧС России, Росгвардии).

Предметом проверок является соблюдение религиозными организациями Требований в части выполнения организационных и иных мероприятий по обеспечению АТЗ объектов.

Стоит учитывать, что мероприятия по обеспечению АТЗ объекта должны быть завершены религиозной организацией в течение 5 лет с момента подписания акта его обследования и категорирования.

В связи с этим:

осуществление контрольных мероприятий неуполномоченными органами недопустимо;

до истечения установленного срока на обеспечение реализации мероприятий по обеспечению АТЗ проверке может подвергаться только выполнение организационных мер² по исполнению Требований.

15. Привлечение к административной ответственности по части 2 статьи 20.35 КоАП.

Применение части 2 статьи 20.35 КоАП является действенным механизмом, способствующим реализации Требований.

Необходимо учитывать, что правом по составлению протокола о данном административном правонарушении наделены должностные лица органов внутренних дел, территориальных органов безопасности, войск национальной гвардии. Дела о таких административных правонарушениях рассматриваются судом.

Должностные лица указанных федеральных органов исполнительной власти не наделены полномочиями по самостоятельному проведению проверок выполнения Требований, однако пунктом 42 Требований предусматривается возможность привлечения их к проверкам, проводимым уполномоченным органом.

Рекомендуется привлекать их к указанным проверкам в отношении

¹ Пункт 42 Требований.

² Получение уведомления от уполномоченного органа, создание комиссии, организация ее работы, оформление акта обследования и паспорта безопасности, направление его на согласование в компетентные органы, мероприятия, предусмотренные подпунктами «в», «г», и «е» пункта 31 Требований.

религиозных организаций, уклоняющихся от реализации Требований.

Также при решении вопроса о привлечении к административной ответственности рекомендуется привлекать органы прокуратуры, наделенные полномочиями по надзору за соблюдением законодательства¹.

Необходимо также учитывать, что ответственность по статье 20.35 наступает не только за невыполнение мер по обеспечению АТЗ, но и иных мероприятий по обеспечению обследования, категорирования объекта, составлению паспорта безопасности и соблюдению порядка информирования об угрозе совершения террористического акта.

Аппарат Национального антитеррористического комитета
№ 11/И/З-238

¹ Часть 1 статьи 28.4 КоАП.