

**Министерство внутренних дел Республики Казахстан
Карагандинская академия имени БаримбекаБейсенова**

Научно-исследовательский институт

ТУЛЕГЕНОВ АРХАТ ЖУМАКАНОВИЧ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**Проблемы обеспечения антитеррористической защиты объектов,
уязвимых в террористическом отношении в Республике Казахстан**

Магистерская диссертация на соискание академической степени
«Магистр юридических наук» по специальности
«6М030300 – Правоохранительная деятельность»

Научный руководитель:
к.ю.н., доцент Сейтжанов О.Т.

Караганда 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ, УЯЗВИМЫХ В ТЕРРОРИСТИЧЕСКОМ ОТНОШЕНИИ	7
1.1 Система защиты объектов от угроз терроризма	7
1.2 Международный опыт и стандарты защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении	14
2. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД РК ПО ЗАЩИТЕ ОБЪЕКТОВ, УЯЗВИМЫХ В ТЕРРОРИСТИЧЕСКОМ ОТНОШЕНИИ	40
2.1. Система рисков, возникающих при защите объектов, уязвимых в террористическом отношении, а также меры по их предупреждению	40
2.2 Совершенствование законодательства регулирующего требования к уязвимым в террористическом отношении объектам, мерам их соблюдения и ответственности за их нарушения	47
2.3 Совершенствование деятельности ОВД РК по обеспечению соблюдения требования защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении.....	53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	70
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:	89

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность тематики настоящего исследования обусловлена прежде всего тем, что терроризм стал поистине основной угрозой и глобальной проблемой безопасности современности для большинства стран мира.

В период с 2012 по 2017 гг. в Республике Казахстан совершено свыше 1 200 преступлений террористического характера, в числе наиболее распространенных деяний: пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма (ст. 256 УК) – 26,8%; создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности (ст. 257 УК) – 22,6%. Показатели этих преступлений свидетельствуют о том, что радикально настроенные лица активно продолжают популяризацию актов терроризма.

Основными местами совершения террористических актов, согласно результатам научного исследования «Проблемы противодействия религиозному экстремизму и терроризму», проведенного Научно-исследовательским институтом Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б.Бейсенова, выступают социально-значимые объекты, в которых сосредоточены большие массы людей (аэропорты, вокзалы, детские сады, школы, государственные учреждения, административные здания, спортивные сооружения и т.д.). Эти объекты привлекают внимание террористов возможностью наступления тяжких последствий, влекущих значительные человеческие жертвы, парализующие работу органов власти, провоцирующие паническое настроение среди населения.

В этой связи в 2015 году Правительством Республики Казахстан разработаны и утверждены требования к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении. Эти объекты дифференцированы на две группы:

- особо важные государственные, стратегические, опасные производственные объекты;
- объекты массового скопления людей.

Основные требования к системе антитеррористической защиты объектов направлены на инженерно-техническую укрепленность зданий и сооружений, их периметра, помещений подразделений охраны, к системе оповещения, охранной сигнализации, контроля и управления доступом, оперативной связи, к телевизионной системе видеонаблюдения, к охранному освещению и т.д.

В соответствии с п. 7, п. 28 ст. 5 Закона Республики Казахстан «Об органах внутренних дел» от 23 апреля 2014 г. на органы внутренних дел возложены обязанности по контролю за состоянием антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении.

В настоящее время в правоприменительной практике органов внутренних дел возникла острая необходимость в повышении качества применения законодательства в области защиты объектов, уязвимых к террору. Правильное и качественное его применение будет способствовать эффективной реализации Постановления Правительства Республики Казахстан «Об

утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении».

Все это свидетельствует о необходимости принятия комплекса профилактических мер (в первую очередь правового и организационного характеров), направленного на усиление и совершенствования режима безопасности этих объектов. Безопасность объектов, уязвимых террору, – это важнейшая составляющая национальной безопасности, отражающая состояние защищенности жизненно значимых интересов общества и государства.

Учитывая, что угроза совершения террористических актов на объектах защиты постоянно сохраняется, актуальность контроля органами внутренних дел объектов антитеррористической защиты и практики применения антитеррористического законодательства не вызывает сомнений.

Кроме того, изучение и использование опыта, накопленного зарубежными странами (США, Турция, Египет, Россия, Франция, Великобритания и др.), испытавших бремя террора, приобретает особое значение в исследовании рассматриваемой проблематики.

Изложенное дает основание рассматривать обозначенную проблему как актуальную научную задачу, имеющую существенное научное и практическое значение для совершенствования правоприменительной практики ОВД.

Цели и задачи исследования. Целью настоящей работы является исследование системы обеспечения безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении, и повышение эффективности деятельности ОВД РК в этой сфере. Достижение указанной цели обеспечивалось решением следующих задач:

- исследование общей системы обеспечения защиты от угроз терроризма;
- исследование зарубежного опыта по защите объектов, уязвимых в террористическом отношении;
- исследование системы законодательства РК по обеспечению безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении;
- исследование практики деятельности ОВД РК по обеспечению безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении;
- выработка предложений по совершенствованию казахстанского законодательства по обеспечению безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении, и практики его применения ОВД РК;

Объект и предмет исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при применении норм регулирующих обеспечение безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении.

Предметом исследования являются законодательные и иные источники, закрепляющие обеспечение безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении, а также деятельность ОВД РК в данной сфере.

Методология и методы исследования.

Методологической основой исследования являются общие и специальные методы познания, такие как: исторический, сравнительно-правовой, логико-

юридический, статистический, социологический, системный, деятельностный а также статистические и конкретно-социологические методы исследования.

В ходе диссертационного исследования при формулировании положений и практических рекомендаций использованы труды ведущих ученых нашего и других государств в области общей теории права, уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, административного и других отраслей права, а также философии и социологии. Кроме того, в ходе исследования изучались положения, закрепленные в нормативных правовых актов международного права, отраслей права зарубежных государств и отечественного законодательства.

Нормативную базу исследования составляет Конституция Республики Казахстан, административное и уголовное законодательство, нормативные правовые акты в области национальной безопасности и противодействия терроризму и экстремизму, и других актов в области защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении.

Эмпирическую основу исследования составляют результаты изучения практики деятельности ОВД по применению законодательства, регламентирующего обеспечение безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении за 2016-2019 гг.. Также проводились опросы и интервьюирования практических работников, юристов и ученых по проблемным вопросам реализации норм, регламентирующих обеспечение безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении.

Научная новизна исследования predetermined самой темой, целью и задачами исследования. Также новизна заключается в разработке решений по комплексу проблем, возникающих в нормативной регламентации и практике обеспечения безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении. Новшество определяется также предложенными автором предложениями по совершенствованию законодательства по обеспечению безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении, и рекомендации в деятельности ОВД РК в данной сфере.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Система обеспечения защиты объектов от угроз терроризма включает в себя соответствующие законодательство различного уровня, деятельность органов государственного и местного самоуправления, органов национальной безопасности и правоохранительных органов, юридических лиц и субъектов деятельности в этой сфере.

2. Международный опыт защиты объектов в террористическом отношении демонстрирует высокий уровень защиты уязвимых в террористическом отношении объектов в странах с высоким уровнем внутреннего валового продукта, но данный показатель не влияет на возникновение террористических угроз.

3. В целях совершенствования законодательства по итогам анализа нормативных правовых актов, регулирующих защиту и обеспечение безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении, а также

ответственность за его нарушение были предложены изменения и дополнения в нормы следующих актов:

- Кодекс Республики Казахстан Об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г.;

- Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму»;

- Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 августа 2013 года № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении»;

- Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении».

4. Анализ практики деятельности ОВД РК позволил выявить сложности в деятельности ОВД РК по исполнению законодательства о защите объектов, уязвимых в террористическом отношении, и на этой основе были разработаны рекомендации по совершенствованию деятельности ОВД РК в данной сфере, в том числе, по применению проверочного листа в сфере контроля за состоянием антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, и практики привлечения к ответственности за неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности объекта, уязвимого в террористическом отношении, предусмотренной ст. 149 КРКобАП.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что изложенные в нем результаты анализа практики применения норм по обеспечению безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении, представляют собой определенный вклад в развитие теоретических положений данной проблемы, в совершенствование правовых основ и может способствовать повышению эффективности деятельности ОВД РК.

Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях, в разработке мер по совершенствованию деятельности ОВД РК, а также при подготовке методических рекомендаций. Результаты данного исследования могут быть использованы в учебном процессе юридических вузов, научных исследования и практической деятельности ОВД РК.

Апробация результатов исследования. Теоретические положения, выводы и практические рекомендации, разработанные по результатам данного исследования, докладывались на научно-практических конференциях и семинарах, на заседаниях НИИ Карагандинской академии МВД РК им. Б.Бейсенова; нашли отражение в подготовленных и опубликованных автором научных работах, используются в практической деятельности.

Структура диссертации предопределена целями и задачами исследования, его логикой и полученными результатами. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, и списка использованной литературы.

1. Общая характеристика обеспечения безопасности объектов, уязвимых в террористическом отношении

1.1 Система защиты объектов от угроз терроризма

Мировое сообщество накопило большой опыт в борьбе с терроризмом. Следует отметить, что опыт этот многообразен и имеет отличительные особенности, характерные для различных стран. Это разнообразие является следствием как специфики проявления терроризма, так и характера государственного устройства, уровня экономического, политического и культурного развития. На способы противодействия терроризму, непосредственное влияние оказывают: уровень демократического развития, национальные традиции, исторический опыт. Все перечисленное и определяет то многообразие форм и способов, какими государства отвечает на вызовы терроризма.

Ориентиров государства только на использование чисто силовых методов борьбы с этим явлением явно недостаточны. Будучи подавленным силой, терроризм через некоторое время вновь возрождается. Данный факт свидетельствует о более глубоких причинах, его порождающих, чем та, которая устраняется силовыми акциями. Во-вторых, опыт показывает, что и чисто политических методов недостаточно (зачастую мирные правительственные переговоры с террористическими организациями понимаются последними как слабость власти и ведут к усилению террора). В-третьих, современный терроризм стал интернациональным, он уже не замыкается в пределах той или иной страны. Следовательно, и борьба с ним должна носить международный характер. Помимо этого, терроризм обрел более сложную структуру и гибкую организацию. Поэтому следует приветствовать комплексный характер противодействия терроризму (силовые аспекты сочетаются с финансовыми акциями, обменом имеющейся информацией о террористах; проводится определенная унификация законодательств разных стран и т.д.).

Республика Казахстан, изучив положительный опыт мирового сообщества, приняла на вооружение комплексный подход к противодействию терроризму и религиозному экстремизму. Общегосударственная система подразумевает использование потенциала государства и общества для выработки эффективных механизмов противодействия угрозам терроризма, экстремизма и сепаратизма.

Принятым в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан Законом от 8 января 2013 года № 63 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия терроризму» внесены поправки в ряд нормативных актов [1].

Данные изменения позволили значительно усилить профилактическое направление, предусматривающее выявление и устранение условий и факторов, способствующих возникновению и распространению терроризма и экстремизма.

Во-первых - изменился государственный подход к пониманию «терроризма». Если ранее терроризм рассматривался в первую очередь как противоправное уголовно-наказуемое деяние, то, начиная с 2013 года, стал рассматриваться в качестве социального явления, противодействию которому необходимо осуществлять в рамках общегосударственной системы мер.

Термин «борьба с терроризмом», который подразумевает больше деятельность силовых органов был заменен на «противодействие терроризму». В соответствии с пунктом 10 статьи 1 Закона «О противодействии терроризму», противодействие терроризму— деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по:

профилактике терроризма;

выявлению, пресечению террористической деятельности, раскрытию и расследованию террористических преступлений;

минимизации и (или) ликвидации последствий терроризма путем оказания экстренной медицинской помощи, медико-психологического сопровождения, проведения аварийно-спасательных и противопожарных мероприятий, восстановления нормального функционирования и экологической безопасности подвергшихся террористическому воздействию объектов, социальной реабилитации лиц, потерпевших в результате акта терроризма, и лиц, участвовавших в его пресечении, возмещения морального и материального вреда лицам, потерпевшим в результате акта терроризма.

Уполномоченным государственным органом по координации деятельности в сфере противодействия терроризму в Республике Казахстан является Комитет национальной безопасности.

Основной целью общегосударственной системы противодействия терроризму является защита личности, гражданина, общества и государства от террористических угроз [2].

Стратегическая цель общегосударственной системы противодействия терроризму — создание эффективной государственной системы.

В целях реализации стратегических задач по обеспечению безопасности государства Указом Президента РК от 24 июня 2013 года № 588 образован Антитеррористический Центр Республики Казахстан. Целью данного Центра является создание, поддержание и развитие условий, необходимых и достаточных для эффективного противодействия терроризму в Казахстане.

Основные задачи Центра — формирование государственной политики и совершенствование законодательства, разработка концептуальных подходов, определение основных приоритетов и выработка практических мер для государственных органов и органов местного самоуправления, координация их деятельности, организация деятельности Республиканского оперативного штаба по борьбе с терроризмом, внедрение передового международного опыта и решение иных задач в сфере противодействия терроризму.

Обеспечение деятельности Антитеррористического центра осуществляет рабочий орган — Комитет национальной безопасности через постоянно действующий Штаб АТЦ [3]. В состав АТЦ вошли первые руководители центральных государственных органов. Результатом деятельности Центра

является выработка решений и указаний для государственных и местных исполнительных органов в сфере противодействия терроризму.

В соответствии с поручением Главы Государства (*протокол заседания Совета Безопасности РК № 3 от 9 сентября 2016 года*) сформирована Межведомственная комиссия по координации государственной политики в религиозной сфере (*далее – МВК*). В функции МВК, в числе других направлений деятельности, входит рассмотрение вопросов выявления, изучения, устранения причин и условий в экономической, социальной, воспитательной и пропагандистской сферах, способствующих распространению религиозного экстремизма и терроризма.

Рабочим органом МВК является Министерство по делам религий и гражданского общества, на которое возлагается организация и координация деятельности государственных, местных исполнительных органов, органов самоуправления, коммунальных государственных учреждений «Центр по изучению проблем религии» и информационно-разъяснительных групп по проведению единой информационно-разъяснительной работы, в т.ч. через возможности Интернет и социальных сетей, направленной на снижение количества приверженцев деструктивных религиозных течений [4].

В рамках развития общегосударственной системы противодействия терроризму Указом Президента РК от 24 июня 2013 года № 589 образованы антитеррористические комиссии, возглавляемые акимами административно-территориальных единиц. АТК реализует решения Антитеррористического центра в пределах определенного региона.

На антитеррористические комиссии возложены задачи по реализации государственной политики в сфере противодействия терроризму, координации деятельности территориальных подразделений центральных государственных органов и органов местного самоуправления, исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета, по профилактике, минимизации и (или) ликвидации последствий терроризма, разработке мер, устранению причин и условий, способствующих проявлению терроризма, обеспечению защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении, минимизации и (или) ликвидации последствий терроризма, осуществление контроля за реализацией этих мер.

В персональный состав антитеррористических комиссий, могут включаться руководители территориальных подразделений центральных государственных органов, исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета, представители органов местного самоуправления [5].

Информационно-разъяснительная работа, проводимая АТК нацелена на формирование устойчивого антитеррористического сознания в обществе. Конечная цель этой работы – изменить правовую психологию людей, добиться отторжения самой мысли о возможности применения террористических методов для разрешения социальных, конфессиональных, культурных, любых других проблем и противоречий. Наряду с этим одной из основных задач комиссий является разработка мер по обеспечению защищенности объектов УТО.

В целях пресечения угроз по совершению и пресечению актов терроризма, обезвреживанию террористов, взрывных устройств, обеспечению безопасности физических лиц и организаций, минимизации и (или) ликвидации их последствий Указом Президента РК от 24 июня 2013 года №587 образованы Оперативные штабы по борьбе с терроризмом в каждой административно-территориальной единице. Указ призван стать основополагающим документом, создающим стратегическую основу для эффективного и своевременного реагирования на акты терроризма [6].

Для осуществления мониторинга и прогнозирования кризисных ситуаций, возникающих вследствие угрозы или совершения акта терроризма, установления уровней террористической опасности, своевременного доведения информации и сигналов оповещения до государственных органов, организаций и населения Указом Президента Республики Казахстан от 9 августа 2013 года № 611 разработаны «Правила организации и функционирования государственной системы мониторинга информации и оповещения населения о возникновении угрозы акта терроризма» [7].

Для обеспечения комплексного подхода к устранению внешних и внутренних факторов, способствующих распространению и влиянию радикальных взглядов, подготовке сил и средств государственных органов к нейтрализации террористических и иных проявлений постановлением Правительства Республики Казахстан от 15 марта 2018 года №124 утверждена «Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму на 2018 - 2022 годы» [8], приложение к Государственной программе «План мероприятий по реализации Государственной программы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму на 2018 - 2022 годы» [9].

В контексте общегосударственной системы внесены изменения в Закон «О противодействии терроризму», регламентирующему правовые аспекты деятельности по обеспечению антитеррористической защищенности объектов УТО. В частности, закреплены полномочия Правительства РК по определению требований к системе антитеррористической защиты объектов УТО, утверждению их перечня, а также типового паспорта защищенности объектов.

В пределах, установленных законодательством, разграничены компетенции государственных органов в этой сфере:

- органы национальной безопасности способствуют повышению уровня антитеррористической защиты объектов УТО, посредством информирования их руководителей о характере и специфике террористических угроз, разработки рекомендаций по противодействию терроризму и антитеррористической защите, проведению практических антитеррористических учений на объектах;

- органы внутренних дел организуют и контролируют состояние антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении. В этой связи в Законе РК от 23 апреля 2014 года № 199-V ЗРК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» определена компетенция Министерства внутренних дел в сфере повышения антитеррористической защищенности объектов УТО, к которой относятся: разрабатывают типовой

паспорт антитеррористической защищенности объектов УТО; осуществляют охрану объектов, подлежащих государственной охране; организует контроль состояния антитеррористической защиты объектов УТО за исключением объектов, охраняемых Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями РК, а также специальными государственными органами, и исполнения их руководителями требований, предусмотренных Законом «О противодействии терроризму» [10];

- служба государственной охраны обеспечивает безопасность Президента Республики Казахстан, иных охраняемых лиц и объектов, подлежащих охране в соответствии с Законом Республики Казахстан от 3 октября 1995 года № 2483 «О Службе государственной охраны Республики Казахстан» [11];

уполномоченный орган в сфере гражданской защиты осуществляет мероприятия по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного характера, возникших в результате совершенного акта терроризма, а также принимает участие в ликвидации его последствий;

уполномоченный орган в области промышленной безопасности участвует в организации мониторинга состояния антитеррористической защищенности опасных производственных объектов;

уполномоченный орган в области охраны окружающей среды участвует в мероприятиях по восстановлению нормального функционирования и экологической безопасности подвергшихся террористическому воздействию объектов;

уполномоченный орган в области развития агропромышленного комплекса участвует в организации мониторинга антитеррористической защищенности гидротехнических сооружений, осуществляет ветеринарно-санитарный контроль и надзор, государственный фитосанитарный контроль за физической защитой источников особо опасных организмов;

уполномоченный орган в сфере транспорта и коммуникаций организует оперативное обеспечение заинтересованных государственных органов информацией, необходимой для решения задач по противодействию терроризму на объектах транспортно-коммуникационной отрасли, и обеспечивает в пределах своей компетенции мероприятия по их антитеррористической защищенности;

уполномоченный орган в области использования атомной энергии осуществляет контроль и надзор за состоянием антитеррористической защищенности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения радиоактивных материалов, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов, участвует в организации мониторинга состояния антитеррористической защищенности производственных объектов;

уполномоченный орган в области здравоохранения участвует в реализации мер по минимизации и ликвидации последствий акта терроризма, организует экстренную медицинскую помощь, медико-психологическое сопровождение лиц, потерпевших в результате акта терроризма.

Согласно статьи 10-2 этого же Закона, для защиты объектов УТО осуществляются правовые, организационные, инженерно-технические, специальные, охранные и иные меры по повышению уровня их антитеррористической защищенности и готовности государственных органов, юридических лиц к ликвидации и минимизации последствий актов терроризма.

Статьей 10-3 указанного Закона установлены обязанности собственника, владельца, руководителей или иных должностных лиц объектов УТО, независимо от форм собственности: обеспечение соответствующего пропускного режима, оснащение объектов современным инженерно-техническим охранным оборудованием, разработка паспорта антитеррористической защищенности, проведение профилактических и учебных мероприятий по обучению персонала технике осмотра помещений, выявлению возможных мест закладки взрывных устройств, планирование и отработка совместных действий с заинтересованными государственными органами по ликвидации угроз техногенного характера, возникших в результате совершенного акта терроризма, организация защиты информационных сетей объекта, обеспечение информационной безопасности. В целях реализации соответствующих мероприятий собственники, владельцы и руководители обязаны предусматривать необходимое финансирование.

Сфера государственного контроля за состоянием антитеррористической защищенности объектов УТО, независимо от форм собственности, регламентирована статьей 23-1 и осуществляется на предмет соблюдения собственниками, владельцами, руководителями или иными должностными лицами мероприятий, установленных статьей 10-3 Закона «О противодействии терроризму» [2].

Статьей 149 Кодекса Республики Казахстан от 05 июля 2014 года «Об административных правонарушениях РК («Неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности объекта, уязвимо в террористическом отношении») определена ответственность за невыполнение должностными лицами объектов УТО, независимо от форм собственности, указанных обязанностей [12].

Статьей 27 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении» к компетенции местных исполнительных органов отнесены разработка и утверждение, по согласованию с органами национальной безопасности и внутренних дел, перечня объектов УТО, расположенных на соответствующей территории [13].

В рамках реализации Закона РК от 8 января 2013 года № 63 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия терроризму» разработаны и приняты три постановления Правительства.

Первое из них «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» (от 28 августа 2013 года № 876), в котором объекты УТО представлены объектами: «особо важные государственные», «стратегические», «опасные производственные» и

«массового скопления людей» [14]. Последняя категория, в свою очередь подразделена на две группы [15].

Постановлением № 1151 утверждены «Правила определения объектов, подлежащих государственной охране». Согласно этого документа, объекты, подлежащие государственной охране, подразделяются на три категории: «особо важные государственные», «стратегические объекты» и «объекты отраслей экономики, имеющих стратегическое значение и принадлежащих юридическим лицам, в уставном капитале которых государство прямо или косвенно владеет контрольным пакетом акций».

Указанным Постановлением утверждены «Требования по инженерно-технической укреплённости объектов, подлежащих государственной охране». По степени инженерно-технической укреплённости указанные объекты, делятся на категории А, В и С [16].

Далее, постановление, посвященное утверждению Типового паспорта антитеррористической защиты объектов УТО (от 12 ноября 2013 года № 1217, далее – Паспорт) [17].

И третье Постановление Правительства РК «Об утверждении Требований к системе антитеррористической защиты объектов УТО» (от 3 апреля 2015 года № 191).

В соответствии со статьей 23-2 Закона «О противодействии терроризму» проверка объектов УТО производится органами внутренних дел согласно проверочного листа. Форма проверочного листа утверждена приказом МВД РК от 8 июля 2015 года № 582 «Об утверждении проверочного листа в сфере государственного контроля за состоянием антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, за исключением объектов Республики Казахстан, охраняемых Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями, а также специальными государственными органами, и исполнением их руководителями требований, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о противодействии терроризму» [18].

В целях усиления мер антитеррористической безопасности объектов транспорта в рамках Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам транспорта» (от 4 июля 2013 года № 132) [19] внесены дополнения в Закон «О транспорте в РК» (от 21 сентября 1994 года № 156-ХІІІ) [20], предусматривающий организацию досмотра (ст.24-1) на объектах транспортной инфраструктуры (аэропорты, железнодорожные вокзалы и станции, автовокзалы).

В рамках его реализации приняты постановления Правительства:

– Требования к техническим средствам, применяемым при досмотре пассажиров и лиц, посещающих объекты транспортной инфраструктуры, вещей, находящихся при них, в том числе ручной клади и багажа (от 30 июня 2014 года № 742) [21];

– Правила аттестации субъектов транспортной деятельности на соответствие порядку и требованиям по проведению досмотра пассажиров и лиц, посещающих объекты транспортной инфраструктуры, вещей,

находящихся при них, в том числе ручной клади и багажа (от 23 июля 2014 года № 816) [22];

– Перечень объектов транспортной инфраструктуры, на которых производится досмотр, лиц, в отношении которых не производится досмотр, веществ и предметов, запрещенных к вносу на объекты транспортной инфраструктуры (от 23 июля 2014 года № 817) [23];

– Правила и требования к проведению досмотра пассажиров и лиц, посещающих объекты транспортной инфраструктуры, вещей, находящихся при них, в том числе ручной клади и багажа (от 16 октября 2014 года №1102) [24].

1.2 Международный опыт стандарты защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении

Терроризм в Республике Казахстан стал поистине основной угрозой национальной безопасности и является к тому же и глобальной проблемой безопасности современности, которая грозит и большинству стран мира. Так как в современных условиях, отмеченных глобализацией, в ряду чрезвычайных ситуаций особое место приходится на трагедии различного характера, которые вызываются целенаправленными (умышленными) действиями людей. Подобные действия, относят к терроризму, так как они связаны, чаще всего с угрозами и нанесением ущерба населению, экономике или политике страны и мира.

Показатели развития терроризма в нашей стране по данным отчета международной группы экспертов при Институте экономики и мира (TheInstituteForEconomicsandPeace) Сиднейского университета (Австралия) свидетельствуют о том, что «Глобальный индекс терроризма» (TheGlobalTerrorismIndex) в Казахстане в 2017 г. составил 2,95 (страна занимает 67 место в рейтинге по уровню восприятия терроризма из 163 государств) [25]. Индекс терроризма в РК находится в пределах 3,0 (при расчете от 0 до 10) и тем самым показывает уровень террористической активности ниже среднего, но при этом отмечается, что он растет (с 1,31 в 2009 г. до 2,95 в 2017 г.). К тому же индекс мира снижается (с 2,25 в 2009 г. до 1,99 в 2017 г.) [26].

Эти цифры свидетельствуют нам о том, что Казахстан не относится к странам, в которых отмечается высокий уровень террористической напряженности. Но при этом отмечается увеличение количества случаев, когда государство и население сталкиваются с террористической угрозой. За последние пять лет в Республике Казахстан совершено свыше 1200 преступлений террористического характера, из них наиболее распространенными являются деяния, направленные на организацию и популяризацию актов терроризма:

— пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма – 26,8% (ст. 256 УК);

— создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности – 22,6% (ст. 257 УК).

Отмечается в Казахстане рост террористических актов в основном в последнее десятилетие, что связано в основном с событиями международного плана, которые привели к развитию радикального экстремизма. Правоохранительными органами отмечается, что радикально настроенные лица продолжают проводить достаточно активно популяризацию актов религиозного экстремизма и терроризма, особенно среди молодежи.

Основными местами совершения террористических актов являются социально-значимые объекты (особо важные государственные, стратегические, опасные производственные объекты и объекты массового скопления людей). Чаще всего ими являются объекты, в которых сосредоточены большие массы людей, именно они привлекают внимание террористов возможностью наступления тяжелых последствий, влекущих значительные человеческие жертвы, парализующие работу органов власти, провоцирующие паническое настроение среди населения. К таким объектам отнесены: аэропорты, вокзалы, детские сады, школы, государственные учреждения, административные здания, торговые и спортивные сооружения и т.д. Исходя из этого сущность современного терроризма можно выразить ее характерной особенностью, основанной на бесчеловечности, так как используют чаще всего террористы, для достижения своих целей, ужас, страх, и даже физическое уничтожение объектов и людей, которые ни в чем не повинны.

В плане защищенности от терроризма в Республике Казахстан существует много проблем, так как от действий террористов государство, население и бизнес несут материальные ущербы. Особенно это касается объектов, уязвимых в террористическом отношении, подлежащих особой защите и контролю со стороны органов внутренних дел. Так как органы внутренних дел осуществляют в соответствии с п. 7, п. 28 ст. 5 Закона Республики Казахстан «Об органах внутренних дел» от 23 апреля 2014 г. обязанности по контролю за состоянием антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении [27].

Органы ОВД РК с честью несут возложенные на функции по всем этим направлениям, но в тоже время имеют много проблем организационного и законодательного плана, что не позволяет им полностью решать поставленные задачи. Это подтверждается и последними террористическими актами, произошедшими в стране, которые были выражены гибелью, как местного населения, так и полицейских. Все это предопределило необходимость нашего исследования, чтобы на практике показать проблемы законодательного характера и выработать пути их решения согласно зарубежной практике по организации органами внутренних дел антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении.

К тому же в настоящее время в правоприменительной практике органов внутренних дел РК возникла острая необходимость в повышении качества применения законодательства в области защиты объектов, уязвимых к террору, в этой части необходимо предложить в данной части и рассмотреть международный опыт. Именно международный опыт позволит при совершенствовании законодательной базы предусмотреть более эффективные

подходы и новые технологии антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении.

Анализ положения зарубежных стран показал, что многие государства, многие страны в последние годы испытывают угрозы со стороны террористов. К ним следует отнести как слаборазвитые страны (Сомали, Нигерия, Колумбия и др), где отмечается разгул террористов, как говорится «террористы просто гуляют по улицам», так и высокоразвитые страны, такие как страны Западной Европы и США.

В пятерку стран с наибольшим рейтингом по терроризму согласно данным Университета Мэриленда и Института экономики и мира: Сиднейского университета за 2017 г., отнесены: Ирак – 10,0, Афганистан – 9,44, Нигерия – 9,01, Сирия – 8,62, Пакистан – 8,40. Из развитых стран следующие показатели: Франция – 5,96, США – 5,43, Великобритания – 5,1, Германия – 4,93, Швеция – 3,76, Япония – 3,6. Республика Казахстан – 2,62 (67 место из 160 государств). Рейтинг соседней России составляет – 5,53, Кыргызстан – 1,99, Узбекистан – 0,08 [26].

По данным Лондонского Института экономики и мира за этот же период, отмечаются примерно такие же показатели. Наиболее уязвимой для терроризма среди государств Европы стала Франция, заняв 23 место (в 2015 г. она занимала 36 место). У США индекс терроризма соответствует уровню Израиля (32 место), за ними идет Российская Федерация (33 место). В целом во всех этих странах отмечается неблагоприятная ситуация, которую обычно связывают с событиями известных всем террористических актов во Франции, США, Германии, Кабулеи т.д. В целом в мире отмечается все более опасная и напряженная ситуация в обществе, так как везде страдают люди и материальные объекты. Все это заставляет страны мира активизировать свою деятельность по предотвращению угроз терроризма и обеспечению антитеррористической защиты объектов, которые более уязвимы при террористических актах.

Анализ показал, что во всех странах обеспечивается безопасность этих и иных объектов согласно международному и национальному законодательству. Изучение международного опыта в данной области свидетельствует, что остается неизменно стабильным интерес террористических организаций к наиболее уязвимым объектам. К уязвимым в террористическом плане объектам во всех государствах относят обычно объекты, нарушение функционирования или прекращение деятельности которых, способно оказать негативное влияние в значительных объемах на жизненно важные интересы общества и государства в следующих областях: экономической, политической, военной, экологической, гуманитарной и других. Исходя из этого, определяют суверенные государства меры, которые должны обеспечивать устойчивость таких объектов к угрозам террористического характера.

Вопросы обеспечения антитеррористической защиты уязвимых объектов отражены в международном праве, к которым отнесены следующие:

— Международная конвенция 1997 года «О борьбе с бомбовым терроризмом»;

- Международная конвенция 2005 года «О борьбе с актами ядерного терроризма»;
- резолюция Совета Безопасности ООН 1973(2001);
- резолюция Совета Безопасности ООН 1263(2010);
- резолюция Совета Безопасности ООН 2129 (2013)
- резолюция Совета Безопасности ООН 2322 (2016)
- резолюция Совета Безопасности ООН 2341 (2017) [27].

Это говорит о том, что международным правом предусмотрены необходимость и ответственность государств обеспечивать защиту особо уязвимых объектов.

В частности, согласно резолюции Совета Безопасности ООН 2341 (2017), принятой 13 февраля 2017 года на 7882-м заседании отмечено следующее:

- определяется необходимость усиливать усилия каждой страны по защите и укреплению безопасности особо уязвимых объектов, к которым отнесены как места общественного пользования, так и объекты инфраструктуры;

- признается за каждым государством право определять самостоятельно какие объекты инфраструктуры страны являются для нее критически важными и как создать условия для их эффективной защиты от террористических актов;

- рекомендуется государствам исследовать возможность разработки стратегий уменьшения рисков террористических нападений или дальнейшего совершенствования имеющихся на критически важные уязвимые объекты инфраструктуры и массового скопления людей [28].

Анализ показал, что в контексте международных правовых актов, формируется национальное законодательство в каждом суверенном государстве, с учетом опыта в борьбе с терроризмом специфики террористической активности. Именно национальное законодательство страны и определяет стратегию формирования антитеррористической защиты уязвимых объектов. К тому же во всех странах действуют государственные программы, направленные на защиту уязвимых объектов, согласно положений национального законодательства.

Следует отметить, что казахстанское законодательство в области противодействия терроризму основывается на нормах международного права и опыте зарубежных стран.

Опыт Евросоюза в области антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении законодательстве важен для Республики Казахстан, так как нормы европейского права достаточно часто используется в нашей стране при разработке и совершенствовании законодательства в целом и законодательства по противодействию терроризму, в частности.

Первоначально нужно отметить, что сегодня терроризм является огромной проблемой для всего современного мира, в особенности для Европы, так как он угрожает западной цивилизации, которая страдает больше других

стран за последние 15 лет от проявлений терроризма, направленного на объекты массового скопления населения. Террористические акты, после событий 11 сентября 2001 г., стали частью будничной жизни крупных западных городов. При этом несмотря на меры, которые предпринимаются западными государствами для борьбы с терроризмом, и временные затишья, террористические акты становятся с каждым годом все более дерзкими и масштабными.

Такие города, как Париж, Лондон, Барселона и многие другие, стали постоянными объектами террористических атак. По мнению политиков и иных экспертов, террористы в ближайшее время будут по-прежнему нацеливаться на максимально уязвимые объекты, которые обладают как скоплением народа, так и максимальной символичностью.

Анализ правового регулирования мер противодействия терроризму в Европе показал, что в Европейских странах для решения данной проблемы используются нормы национального законодательства, двусторонних соглашений регионального и глобального уровня. Разработаны антитеррористические подходы в различных институциональных рамках на уровне Совета Европы, ОБСЕ и НАТО, в дополнение к национальному законодательству. В контексте данной тематики особого упоминания заслуживают Конвенции Совета Европы, принятые в 1977 и в 2005 гг. [29]. Именно эти правовые акты считаются основными для внутренних дел и органов юстиции Европейского Союза, так как направлены против подготовки террористов и подстрекательства к терроризму.

Европейским советом под влиянием известных событий 11 сентября 2001 г. в США было принято в 2002 г. определение терроризма, выработанное ранее Генеральной Ассамблеей ООН (ГА ООН). До этого Европейский Совет в своем рамочном решении в борьбе с терроризмом, основывался на модели, которая была предложена в 1974 г. ГА ООН в определении агрессии, которая направлена на нанесение серьезного ущерба стране или международной организации, на запугивание населения, дестабилизацию общества.

В рамках ЕС объекты, уязвимые в террористическом отношении, определены как объекты критической инфраструктуры. Для их защиты Еврокомиссией в 2004–2005 гг. велась разработка стандартов в области обеспечения безопасности критической инфраструктуры, и их нормативное закрепление в качестве обязательных для всех государств-участников ЕС. Понимают под CriticalInfrastructure (CI) (критической инфраструктурой) - объекты инфраструктуры, физические ресурсы и ее функции, IT-сети и средства и сети, уничтожение или выход которых из строя оказали бы достаточно серьезное влияние или воздействие на здоровье людей, их безопасность или экономическое благосостояние, или на эффективную деятельность государственных органов [30].

В странах ЕС выделяется 3 вида объектов критической инфраструктуры:

— государственные, общественные, частные объекты инфраструктуры и взаимозависимые физические и компьютерные сети;

— процедуры по обеспечению контроля над функционированием критической инфраструктуры и отдельные лица, осуществляющие контроль над ее функционированием;

— объекты, которые имеют политическое или культурное значение для страны и общества, а также места проведения массовых мероприятий (спортивные, досуговые и культурные), которые являются «легкими мишенями» для террористов.

Еврокомиссией также был принят предварительный меморандум «Защита критических инфраструктур в рамках борьбы с терроризмом» в октябре 2004 г., в котором обусловлены меры по предупреждению террористических посягательств в отношении критических объектов, которые являются потенциальными объектами террористических устремлений.

Основным документом нормативного характера данной направленности стала «Зеленая книга», выработанная в рамках Европейской программы защиты критических инфраструктур (ЕПЗКИ), которая была разработана под эгидой Еврокомиссии [30]. Данный документ был представлен в 2005 г. на заседании Еврокомиссии в Брюсселе. В нем закреплены соответствующие требования и намечены основные направления нормотворческой работы по противодействию терроризму на критических объектах.

Целью Европейской программы защиты критических инфраструктур, согласно «Зеленой книги» стала гарантия достаточного уровня их безопасности, сведение к минимуму уязвимость объектов и обеспечение возможность использования во всех странах ЕС средств быстрого реагирования.

В 4 разделе «Зеленой книги» сформулированы принципы построения ЕПЗКИ и ее действия, отраженные нами схематично (см. рис. 1).

В 8 разделе книги отражена роль и ответственность собственников объектов критических инфраструктур, а также эксплуатирующих компаний и пользователей критических инфраструктур в обеспечении их безопасности.

В заключительном разделе данной книги дан весь понятийный и категориальный объем норм, которые относятся к области безопасности критических инфраструктур. В данном разделе сформулированы пояснения используемых терминов, а также дана классификация объектов, которые отнесены к «критическим инфраструктурам». Разработчики выделяют 11 категорий объектов, относящихся к критическим инфраструктурам, к которым отнесены: информационные сети; объекты энергетики; объекты водоснабжения; объекты продовольственного обеспечения; объекты здравоохранения; объекты химической промышленности; объекты ядерной промышленности; объекты транспорта и т.д.

Также в данном разделе даны конкретные рекомендации эксплантамам критических инфраструктур.

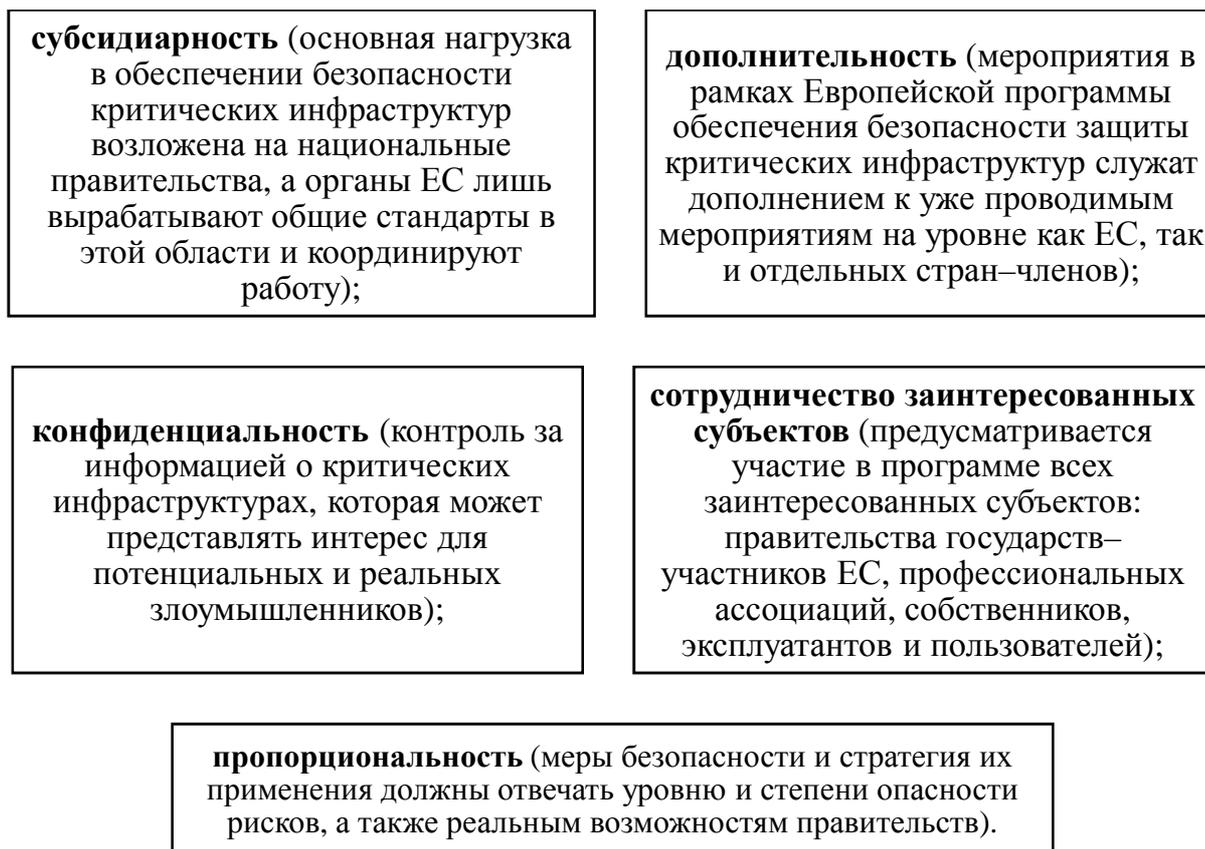


Рисунок 1. «Принципы построения ЕПЗКИ» [30]

Кроме того в документ включен OperatorSecurityPlan, OSP (типовой объектовой (операторский) план обеспечения безопасности), который устанавливает все критические элементы для объекта инфраструктуры и предлагает соответствующие решения, направленные на обеспечение их защиты и безопасности, а также описаны процедуры и методы, которые должны быть выполнены при террористических действиях владельцем или оператором объекта инфраструктуры.

В Приложении 1 «Зеленой книги» закреплены толкования определений и терминов, используемых в официальных документах и не вызывающие двусмысленных всех понятий, включая и те понятия, которые сходны во многом по смыслу (например, таких как «тревога», «угроза» и близкое к ним понятие «риск»). В Приложении 2 отражен полный перечень объектов, которые относятся к критическим инфраструктурам ((Lesindicativessecteurs d'infrastructurescritiques)). В Приложении 3 представлен «План безопасности для эксплуатирующих компаний» (Plandesuretrepourlesexploitants).

Кроме того, Еврокомиссией систематически вырабатываются и новые рекомендации в отношении защиты от терактов. В свете последних террористических угроз Еврокомиссией признаны уязвимыми такие объекты как пешеходные зоны, достопримечательности, транспортные и торговые центры, концертные залы и места общего пользования в городах Евросоюза. В качестве важнейших мер по противодействию терроризму Еврокомиссия рекомендует мероприятия по физической защите общественных мест и

усилению подготовки сотрудников органов здравоохранения, сил гражданской обороны в виде проведения учений и тренингов.

В 2017 г. Европейская Комиссия разработала новый План действий по усилению борьбы с терроризмом, направленный на борьбу с его финансированием. Произошедшие теракты в странах ЕС во многом зависят от развития новых технологий и свидетельствуют о том, что недостаточно защищать объекты. Необходимо принимать меры, которые должны быть скоординированы для борьбы с терроризмом по всем направлениям. Новый План действий включает в себе два основных направления действий:

- отслеживание террористов через финансовые операции и лишение их возможности перемещать в западные страны средства и другие активы;
- перекрытие террористическим организациям источников доходов, которыми они пользуются.

В данном плане также большая задача отводится борьбе с кибертерроризмом.

Таким образом нами установлено, что в целом в рассматриваемой сфере опыт ЕС уникален. Он является показательным примером формирования единых подходов на основе национальных, как правило, изначально различающихся позиций (в составе Евросоюза в настоящее время входят 27 государств-участников, и их интересы далеко не всегда совпадают).

«Зеленая книга» является образцом комплексного подхода, так как включает в себе все вопросы нормативного регулирования защиты уязвимых от терроризма объектов. Данный документ служит основой нормотворчества в области противодействия терроризму и применяется отдельными странами ЕС при выработке своих национальных стратегий.

В «Зеленой книге» Еврокомиссией реализован комплексный подход к формированию нормативной правовой и методологической базы в сфере защиты объектов критической инфраструктуры. По сути своей она представляет собой модельный правовой акт для стран Европейского Союза. Так как в странах ЕС формируется международно-правовой режим обеспечения безопасности на всех высокорисковых объектах. При этом складывающиеся в сфере обеспечения безопасности высокорисковых объектов отношения все более полно регламентируются международным правом. Именно учет основных положений Зеленой книги в законодательстве отдельных стран ЕС дает им возможность избежать многих несоответствий и коллизий (для сравнения: в рамках СНГ или ЕАЭС не наблюдается подобного обобщенного документа).

Одним из государств представляющих ЕС является Франция, где постоянно принимаются меры ужесточения борьбы с терроризмом, так, например, был принят в 2017 г. ряд мер по совершенствованию законодательства в области борьбы с терроризмом в целях усиления ужесточения борьбы и обеспечения национальной безопасности от терроризма.

3 октября 2017 г. Национальным собранием Парламента Франции одобрен проект закона Французской Республики «Об усилении внутренней безопасности и борьбе с терроризмом», который направлен на расширение

полномочий правоохранительных органов в условиях сохранения повышенного уровня террористической угрозы, но вне правового режима чрезвычайного положения. Так, нормы Проекта Франции «Об усилении внутренней безопасности и борьбе с терроризмом» предполагают усиление следующих направлений:

— создание «зон/периметров безопасности» вокруг уязвимых мест во время проведения массовых мероприятий и расширения полномочий префектов в отношении ограничения движения, разрешения на обыск и проверку автомобиля (с согласия водителя) внутри таких зон;

— усиление контроля на вокзалах и аэропортах, на границе и приграничных (10 км от государственной границы) территориях.

После теракта 2017 г. в Барселоне, когда пикап сбил пешеходов на одной из известнейших и полной туристов улице Рамбла (Rambla), в городах Испании стали приниматься решения на уровне местных органов власти о защите мест скопления людей. Стали появляться временные защитные ограждения на массовых улицах во время проведения концертов, праздников и других событий. Многие каталонские города следуя примеру Барселоны, Калафель, Реус и Калелья, установили защитные ограждения. А в Мадриде вокруг центральной площади Пуэрта-дель-Соль появились мощные бетонные блоки.

Интересен в рамках рекомендаций и опыт Великобритании, которая в настоящее время выходит из состава ЕС. Вопросы стратегии обеспечения безопасности и физической защиты крупных объектов бизнеса, объектов жизнеобеспечения в контексте террористической угрозы в Великобритании, находятся в компетенции Centre for the Protection of National Infrastructure, (Центра по защите национальной инфраструктуры), который подчиняется Службе безопасности МИ Великобритании. Данным Центром вырабатываются на основе анализа существующих террористических уязвимостей и угроз рекомендации по формированию должной системы физической безопасности важных объектов. К таким объектам в Великобритании отнесены:

- объекты бизнеса;
- места массового скопления людей;
- места туристических маршрутов;
- объекты телекоммуникаций;
- объекты энергетики.

Центр осуществляет проведение детального исследования системы собственной безопасности объектов на основе заявок, поступающих со стороны объектов критической инфраструктуры, в том числе и на стадии строительства. По результатам обследования Центром выдаются и в последующем регулярно обновляются паспорта безопасности объектов. Кроме того в Великобритании в свете существующей террористической угрозы, в частных и государственных компаниях проводятся постоянно учебные тревоги по оповещению о действиях сотрудников и посетителей, по эвакуации персонала, на случай чрезвычайной ситуации.

Также представляет интерес опыт полиции Лондона, по защите объектов, которой было отработано несколько основных антитеррористических операций:

операции «*Радуга*» призвана развивать общественную стратегию борьбы с терроризмом, которая открыта для всех. В процессе такой операции оперативники собирают информацию об угрозе терроризма в городе. Для этого они просматривают записи с камер наблюдения, которые в Англии расположены абсолютно на всех объектах — на улицах, в транспорте, ресторанах, отелях, магазинах, некоммерческих и частных организациях, жилых зданий, медицинских центрах и т.д.

операция «*Невод*» — призвана выявлять местонахождение преступников, которые связаны с террористами и их организациями, для этого проводится работа с обширными базами данных и подключения так называемых «ключевых показателей» людей, к которым относятся: кредитные карты; поддельные документы и т.д.

Ярким заокеанским представителем, обладающим колоссальным опытом являются США. Основным направлением национальной антитеррористической стратегии США является защита интересов США и его жителей, как на территории страны, так и за рубежом. Для этого применяется политика распознавания террористической угрозы и ее и нейтрализация на максимально ранней стадии и укрепление обороноспособности страны [31]. В США уделяется большое внимание правовому регулированию в вопросах борьбы с международным терроризмом. В США нет общего федерального закона, который направлен на решение вопросов терроризма внутри страны. Эти вопросы решаются на уровне законов отдельных штатов и отдельных федеральных законов, согласно которых те или иные действия будут признаны террористическими в зависимости от их мотивов.

Система борьбы с терроризмом в США в своей ответственной структуре имеет такой специализированный орган как NationalCoordinatorforSecurity, InfrastructureProtectionandCounter-Terrorism (Национальный координатор по безопасности, защите инфраструктуры и контртерроризму), который был создан Президентом Б. Клинтон в 1995 г.. Этим решением, он вновь, как и период холодной войны, передал основные полномочия по обеспечению регулирования борьбы с терроризмом Совету национальной безопасности. Для этого была создана «Координационная группа помощников», которая позднее превратилась в CounterterrorismSecurityGroup (Группу по обеспечения безопасности от террора), в состав которой вошли представители на уровне заместителя или помощника руководителя: Госдепартамента; ФБР, ЦРУ Министерства обороны, Генштаба, Министерства юстиции. Внутри СНБ со временем «выкристаллизовалось» отдельное управление, отвечающее за координацию антитеррористических усилий, защиту критически важной инфраструктуры и борьбу с наркотрафиком. Глава этого управления, получивший статус NationalCoordinatorforSecurity, InfrastructureProtectionandCounter-Terrorism («Национального координатора по антитеррору, безопасности и защите инфраструктуры») получил право

распределения бюджетных ассигнований на контртеррористическую деятельность, в том числе и на обеспечение безопасности инфраструктуры. Ответственность за бесперебойное функционирование важнейших объектов инфраструктуры в США возложено на государство и частный сектор.

К тому же с 1998 г. Указом Президента создан Центр по защите национальной инфраструктуры. Непосредственно отвечает в США за защиту от террористических атак инфраструктурных объектов на территории США National Protection and Programs Directorate (Управление по планированию и реализации планов защиты национальной территории).

После трагедии 11 сентября 2001 г. ощущение опасности в США в обществе увеличилось, это подтверждают данные социологических служб 2015 г. Согласно которым 67 % (в 2001 г. — 88%) опрошенных уверены, что нынешняя администрация имеет реальную возможность защитить своих граждан и объекты США от терроризма. Поэтому именно это Управление было призвано защищать от терроризма основные инфраструктурные объекты США:

— железные дороги, линии электропередач, газопроводы, нефтепроводы, продуктовые пути и пр.);

— сети и объекты передачи информации, которые в результате кибератак могут быть выведены из строя.

Так как проблема «кибердиверсий» сейчас является наиболее важной и говорит о том, что защита стратегических и приравненных к ним объектов инфраструктуры от террористических атак является в США более важной, следует учитывать, что нужно защищать объекты не только от «традиционных» устройств, но и от кибератак. Более уязвимыми в США остаются для кибератак две группы объектов: правительственные здания; крупные морские порты, особенно контейнерные терминалы.

Для решения этой проблемы предусмотрен системный подход, направленный полностью на укрепление защиты важнейших объектов инфраструктуры США за счет обеспечения их кибербезопасности. В указе, подписанном Б. Обамом, прописаны стандарты, направленные по защите компьютеров и иных информационных сетей, которые установлены на данных объектах от кибератак. Именно поэтому важным звеном в области защиты национальной инфраструктуры США является Центр по расследованию компьютерных преступлений, который объединил в своем составе представителей ФБР, разведывательных органов, министерств торговли, обороны, энергетики, транспорта, а также и других федеральных ведомств, задействованных в обмене информацией. Центр отслеживает уже совершенные террористические вторжения, а также ведет работу по выявлению замышляемых тер. вторжений и предупреждает о них заблаговременно. Составлением и обновлением стандартов занимаются специальные государственные службы, а владельцы объектов обязаны не только защищать себя, но и соответствовать разработанным стандартам.

В Австралии, после изучения факта и последствия теракта в Барселоне, была разработана стратегия борьбы с терроризмом относительно мест массового скопления людей, согласно которой установлены везде барьеры и

заборы, что позволяет ограждать дорогу от зоны, где находятся пешеходы. Увеличивается количество камер видеонаблюдений. Оборудуются дополнительно улицы городов системами сигнализации и освещением. Полицией дается право иметь доступ к местам, популярным среди туристов и к крупным торговым центрам. Это позволяет правоохранительным органам проводить постоянно анализ по выявлению слабых мест в безопасности объектов и помогать на практике усиливать охрану и продумывать совместно меры защиты. К тому же в данной стратегии предусмотрена непрерывная оптимизация, исходя из меняющейся ситуации меняющихся форм терроризма, что позволяет улучшать защиту граждан и объектов, так как террористы постоянно меняют и совершенствуют свои способы [32].

Нужно отметить, что Австралия использовала опыт Израиля, где выработан самый большой опыт в борьбе с террористами, в том числе и по защите объектов. В Израиле занимаются борьбой с терроризмом: армия и полиция, а именно два антитеррористических ведомства — армейский «Шабак» и полицейский «Моссад». Особенность этих спецслужб заключается в следующем:

- разветвленная агентурная сеть;
- высочайшие показатели подготовки кадров, которые обладают глубоким знанием как языка, так и арабской культуры

Таким образом нами установлено, что западные страны перед лицом активизации террористической угрозы вынуждены пересматривать упрощенные процедуры пересечения границы внутри Союза и в целом предпринимать меры, направленные на ограничение личных свобод граждан

Далее мы приступим к исследованию основных элементов национальных стратегий по противодействию терроризму на важных и уязвимых объектах в отдельных странах СНГ, которые также можно использовать и в Республике Казахстан.

В России и большинстве других стран, где высок уровень терроризма, уделяется особое внимание противодействию терроризму на уязвимых объектах. Так за последние пять лет Россия предотвратила более 300 террористических преступлений. Это говорит о том, что в России с одной стороны отмечается высокий уровень терроризма, а с другой стороны — высокий уровень обеспечения режима охраны объектов.

Национальная антитеррористическая стратегия Российской Федерации (РФ) определена Законом РФ «О противодействии терроризму». В этом Законе определены основные организационно-правовые нормы антитеррористической защиты объектов. В качестве основной цели антитеррористической деятельности данным законом было определяется обеспечение надежной защиты, как работающего персонала, так и объектов экономики (статья 1 Закона).

Под антитеррористической защищенностью территории (объекта), согласно пункту 6 статьи 3 Закона РФ «О противодействии терроризму», понимается состояние защищенности объекта (строения, здания, сооружения,

иногo объекта) или места массового пребывания населения, которое позволяет препятствовать совершению теракта.

Следует также отметить, что в российском законодательстве по данному вопросу используется, в отличие от казахстанского, термин «критически важные объекты», который закреплен Федеральным Законом РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (статья 1 закона) — «объект, нарушение или прекращение функционирования которого приведет к потере управления экономикой РФ, субъекта РФ или административно-территориальной единицы субъекта РФ, ее необратимому негативному изменению (разрушению) либо существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения» [33]. При этом данный термин не используется, в Федеральном Законе РФ «О противодействии терроризму», в то время как обязательна организация мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности по отношению ко всем объектам (территориям). Все это свидетельствует о том, что вопросы обеспечения защиты так называемых «режимных» и иных опасных объектов в РФ направлены на то, чтобы свести до минимума последствия терактов.

Реализуются в Российской Федерации нормы, определенные законом РФ «О противодействии терроризму» через подзаконные правовые акты, к которым в первую очередь отнесено постановление Правительства Российской Федерации «Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)» от 25.12.2013 года № 1244 [34].

В российском законодательстве так же, как и в казахстанском Постановлении № 190 заложены общие требования к защищенности объектов (территорий) от террористических актов и иных видов нападений. Данное постановление не распространяется на объекты топливно-энергетического комплекса, транспортной инфраструктуры, транспортных средств и объектов.

В тоже время на условиях вышеуказанного принципа были в Российской Федерации применены нормы относительно антитеррористической защищенности территории (объекта):

— разграничивающий подход, с особенностей функционирования каждого объекта, с учетом его местоположения, наличие вблизи объектов пожаро- и взрывоопасных производств, военно-промышленных и гипераварийных объектов;

— необходимость достаточного объема защитных мер, адекватных угрозам нападения.

В этом плане федеральными органами власти Российской Федерации с 2014 г. осуществляется работа по подготовке и иных нормативно-правовых актов, которые также утверждаются постановлениями Правительства. Основным является Постановление «Об антитеррористической защищенности объектов (территорий) (2013) [35], которое регламентирует систему антитеррористической защиты в стране для подведомственных объектов либо объектов, которые осуществляют свою деятельность в тех или иных сферах, регулируемой федеральными органами, независимо от формы собственности. В дальнейшем в течение 3-х лет такие требования были разработаны в

Российской Федерации и имеют на сегодняшний день, в сфере антитеррористической защищенности, следующую направленность:

— требования антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (2014 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, ее территориальных органов и подведомственных организаций (2014 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов (территорий) уголовно-исполнительной системы (2014 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов (территорий) таможенных органов (2014 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства регионального развития РФ (2014 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов Министерства связи и массовых коммуникаций РФ, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федерального агентства связи, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, а также подведомственных им организаций (2014 г.);

— требования антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией (2015 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов спорта (2015 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федеральной миграционной службы (2015 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов (территорий) ракетно-космической промышленности (2015 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов водоснабжения и водоотведения (2016 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ и организаций, находящихся в его ведении (2016 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства финансов РФ и подведомственных ему организаций (2016 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства труда и социальной защиты РФ и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты (2016 г.);

— требования антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства здравоохранения РФ и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства здравоохранения (2017 г.);

- требования антитеррористической защищенности объектов в сфере культуры (2017 г.);
- требования антитеррористической защищенности торговых объектов (территорий) (2017 г.);
- требования антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения (2017 г.).

Следует отметить, что именно на уровне Постановления Правительства РФ определяется для каждой обозначенной выше отрасли:

- порядок определения перечней объектов, подлежащих категорированию;
- порядок категорирования объектов (территорий);
- форма паспорта безопасности объекта, а также порядок его актуализации и составления;
- комплекс мер антитеррористической защиты для каждой категории объектов;
- порядок информирования об угрозе совершения или о совершении террористического акта;
- порядок контроля за обеспечением антитеррористической защищенности объектов;
- комплекс дополнительных мер.

Порядок определения перечней объектов осуществляется по предложению региональных субъектов федеральным исполнительным органом. Допускается и другой порядок определения: в области объектов торговли разрабатывает центральный исполнительный орган форму перечня, а определяется непосредственно перечень торговых объектов, расположенных в пределах территории субъекта, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Утверждается порядок определения перечней объектов высшим должностным лицом исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

Порядок категорирования и внутриотраслевое категорирование осуществляется по основаниям наиболее важным для каждой отрасли. При этом составляют основу категорирования следующие:

- степень угрозы, которая может быть совершена на объекте тер акта;
- оценка последствий от теракта с учетом значимости объекта для жизнеобеспечения и инфраструктуры.

Производится категорирование каждого объекта комиссионно с участием следующих органов: МВД и ФСБ; органов, которые осуществляют управление объектом централизованно; представителей непосредственно объекта. Это позволяет в ходе категорирования составить модель нарушителя, а также основных уязвимостей для данной категории объекта.

Контроль за обеспечением антитеррористической защищенности объектов может осуществляться как ведомственным, так и на объектовом уровнях.

Дополнительные меры (организационные, инженерно-технические, правовые и иные меры по созданию защиты объектов (территорий)) используются при необходимости и направлены на обеспечение антитеррористической защищенности объектов (территорий) от совершения на них террористического акта.

Это позволило направить предпринимаемые меры на:

- недопущение неправомерному проникновению на территорию или объект;
- выявление признаков подготовки или совершения теракта, или потенциальных нарушителей за счет установленного специального режима;
- пресечение на объекте (территории) попыток совершения теракта;
- ликвидацию угрозы и минимизацию возможных последствий от теракта на объекте (территории).

Таким образом, концептуально, российская модель направлена на обеспечение антитеррористической защиты всех объектов. Действующая законодательная база позволила провести в России категорирование объектов по степени их потенциальной опасности, с целью их разграничения, как по физической защите, так и по соответствию уровню достаточности. Российская модель антитеррористической защиты объектов (территорий) является достаточно эффективной, так как она является рискоориентированной и учитывает особенности каждой отрасли.

Национальная антитеррористическая стратегия Республики Беларусь (РБ) определена Законом РБ «О противодействии терроризму» [36]. В этом Законе определены основные организационно-правовые нормы защиты важных объектов от терроризма.

К критически важным объектам согласно п. 4 Указа Президента РБ «О комиссии по противодействию экстремизму и борьбе с терроризмом» (2015 г.) [37] и п. 3 Концепции борьбы с терроризмом в РБ (2013 г.) [38] отнесены объекты инфраструктуры (социальной, энергетической, производственной, инженерно-транспортной, информационно-коммуникационной и др.) нарушение функционирования которых возможно произойти в результате акта терроризма или иных массовых беспорядков и может привести к дестабилизации порядка в обществе, повлечь за собой материальные и человеческие жертвы, нанесение вреда окружающей среде, здоровью людей нарушение условий жизнедеятельности людей, значительный материальный ущерб или достижение других целей терроризма.

Высокая значимость критически важных объектов предопределяется их социальными и экономическими функциями, как одного из приоритетных направлений обеспечения их безопасности со стороны государства от террористической угрозы. Поэтому в РБ под антитеррористической защитой, согласно пункта 3 Концепции борьбы с терроризмом, понимают совокупность правовых, организационных, режимных, охранных, инженерно-технических и других мер, которые принимаются государственными и иными органами, в пределах своих компетенции, с целью предупреждения и недопущения терактов и минимизации последствий от них, а также оперативные и розыскные

мероприятия, осуществляемые специальными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность в этих целях [38].

Отнесение объектов к критически важным и меры по их защите от терактов в Республике Беларусь осуществляет постоянно действующая Межведомственная рабочая группа в составе КГБ РБ.

В состав Межведомственной рабочей группы включены специалисты из 19 министерств и ведомств РБ, общее количество которых составляет 30 человек. Данная группа разрабатывает: рекомендации по отнесению объектов к числу критически важных; общережимные, профилактические, организационные и иные меры предупреждения террористической деятельности и обеспечения минимизации последствий террористической деятельности на критически важные объекты. Также оказывает содействие в оценке эффективности оснащения и обеспечения критически важных объектов государственными органами и иными организациями, эксплуатирующими на территории определенной области Республики (или города Минска), и недопущения на данных объектах совершения актов терроризма.

Для оценки эффективности обеспечения критически важных объектов ежегодно на местах создается рабочая группа из числа представителей подразделений и территориальных органов прокуратуры, МВД, КГБ, МЧС и Министерства здравоохранения. Руководству критически важных объектов (государственных органов и иных организаций), которые эксплуатируют эти объекты, направляются по результатам оценок, проведенных на местах, рекомендации по устранению установленных недостатков, а также рекомендации по совершенствованию мер антитеррористической защищенности конкретных объектов.

Профилактические и иные меры предупреждения и минимизации террористической деятельности и ее последствий на критически важных объектах в Республике Беларусь определены требованиями Постановления КГБ/МВД «Об утверждении Положения о профилактических, режимных и организационных мерах предупреждения террористической деятельности и минимизации ее последствий на критически важных объектах» (2016 г.) [39]. Для этого руководством объекта КБО государственного органа или иной организации создается план взаимодействия, которым определяется механизм взаимного действия руководства объекта, его персонала и территориальных органов внутренних дел и государственной безопасности.

Областная (или Минская городская) комиссия по противодействию экстремизму и борьбе с терроризмом, согласно требований Положения о комиссии по противодействию экстремизму и борьбе с терроризмом (2015) [40], утверждает перечень критически важных объектов, расположенных на соответствующей территории. В единый перечень критически важных объектов по состоянию на 1 января 2017 г. в Республике Беларусь было включено 835 объекта. Действующими нормативными правовыми актами в отличие от казахстанского законодательства не предусмотрено наличие паспорта безопасности для критически важных объектов.

Этим же Положением предусмотрены условия для объектов, в которых право собственности относительно значительного числа объектов, которые отнесены к критически важным объектам, перешло от государства в частные руки. Поэтому обязанности по обеспечению их защиты и безопасности переходят объективно от государства к собственникам таких объектов и частным структурам охраны. В связи с этим в Республике Беларусь разграничиваются в сфере регулирования антитеррористической защиты критически важных объектов вопросы ответственности за обеспечение защиты и безопасности:

- ответственность уполномоченных государственных органов;
- ответственность организаций в области обеспечения безопасности объектов;
- ответственность собственников (владельцев) объектов.

Таким образом, концептуально, белорусская модель направлена на обеспечение антитеррористической защиты критически важных объектов и представляет собой комплекс антитеррористических мероприятий, которые направлены на обеспечение национальной безопасности объектов. Ответственность за безопасность возложена на КГБ, МВД и руководителей объектов. Данная правовая модель обеспечивает Беларуси - 128 место, почти нулевой индекс терроризма – 0,04.

В Киргизии целенаправленная государственная система антитеррористической защиты строится в соответствии с Законом КР «О противодействии терроризму». Согласно ст. 16 вышеуказанного закона к объектам, которые подлежат антитеррористической защите от возможных террористических посягательств относятся:

- правительственные и государственные объекты;
- организации и предприятия, в том числе представляющие для населения и окружающей среды, повышенную опасность как источник катастроф, носящих техногенный характер;
- объекты инфраструктуры, в том числе коммуникационные системы, общественный транспорт и иные;
- участки и объекты в пограничной и приграничных районах;
- физические лица.

При этом нужно отметить, что в нормативных правовых актах КР нет официального понятия термина «антитеррористическая защищенность объектов». В тоже время положения Закона КР «О противодействии терроризму» [41] позволили сформировать понятие, которое направлено на обеспечение устойчивого состояния к террористическим атакам объектов возможных террористических посягательств и на повышение готовности госорганов, организаций и предприятий к ликвидации на них последствий возможных терактов.

В Кыргызской Республике реализуется общегосударственная система мер, направленная на обеспечение устойчивости объектов к террористическим посягательств, которая утверждается Президентом страны и содержит меры

нормативно-правового, организационного, инженерно-технического, войскового, специально охранного и иного характеров.

Орган национальной безопасности КР является уполномоченным государственным органом в области защиты объектов возможных террористических посягательств, которым в настоящее время считается Антитеррористический центр национальной безопасности КР.

Функции Антитеррористического центра КР в области антитеррористической защиты объектов:

— разработка норм, требований, правил и предложений по реализации финансово-экономических механизмов данных норм и привил;

— выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию антитеррористической защиты в данной области и координация деятельности органов исполнительной власти в данной направленности;

— контроль за состоянием защиты предприятий и организаций от терроризма независимо от форм собственности и организационно-правовых форм.

Отдельные функции по антитеррористической защите объектов возлагаются на отдельные государственные органы, в частности:

— организация мониторинга состояния антитеррористической защищенности опасных производственных объектов — на уполномоченный орган в области промышленной безопасности;

— организация мониторинга состояния антитеррористической защищенности гидротехнических сооружений и контроль за физической защитой источников особо опасных организмов — на уполномоченный орган в области развития агропромышленного комплекса.

В целом в Кыргызстане общегосударственная система мер антитеррористической защиты объектов возможных террористических посягательств подлежит засекречиванию. Но на основе анализа открытых нормативных правовых актов к ним отнесены стратегические объекты. К этим правовым актам отнесены:

— Закон КР «О стратегических объектах КР»;

— постановление Правительства КР «Об утверждении Перечня стратегических объектов КР» от 17.01.2014 г. № 99;

— постановление Правительства КР «Об утверждении Требований к режиму функционирования и эксплуатации стратегических объектов» от 12.02.2015 г. № 56.

Исходя из содержания данных правовых актов, можно предположить примерный перечень объектов возможных террористических посягательств в КР. В частности, под «стратегическим объектом» в КР понимается имущество, которое имеет для устойчивого развития общества, владение, (или) пользование и (или) распоряжение социально-экономическое значение, которым будут оказывать влияние на состояние национальной безопасности КР. К ним относятся объекты, которые находятся в любой форме собственности.

Утверждается в КР перечень стратегических объектов по рекомендации Совета безопасности постановлением Правительства.

В КР также осуществляется категорирование стратегических объектов, которое осуществляется с целью дифференциации требований по физической защите и охране объектов

Первым признаком деления являются масштабы возможных социально-экономических последствий аварий на объекте, которые могут наступить в результате совершения террористических или диверсионных актов, что позволило разделить на следующие группы:

- важные объекты;
- особо важные объекты;
- значимые объекты.

Кроме того, исходя из своего функционального назначения, стратегические объекты в КР подразделяются по степени важности на 3 группы:

- объекты, имеющие значение для управления государством;
- объекты жизнеобеспечения;
- объекты, имеющие значение для экономики;
- объекты повышенной опасности.

Подобный подход категорирования стратегических объектов по степени важности позволил в КР выработать единый подход к определению объектов террористической устремленности и составлению перечней требований к объектам.

В КР разрабатывается Паспорт безопасности для каждого стратегического объекта, позволяющий отслеживать антитеррористическую защищенность объектов, обеспечивать оперативное и адекватное реагирование на возможные террористические угрозы. За организацию защиты стратегических объектов отвечают руководители и собственники объектов.

Охраной стратегических объектов в РК занимаются Национальная гвардия и органы внутренних дел.

В компетенцию органов внутренних дел входит:

- охрана стратегических объектов;
- организация состояния антитеррористической защищенности стратегических объектов;
- контроль за состоянием антитеррористической защищенности стратегических объектов.

Таким образом, кыргызская модель антитеррористической защиты объектов возможных террористических посягательств Республики в целом направлена на решение вопросов определения и законодательного закрепления четких критериев, стандартов, требований, предъявляемых для обоснования предельных показателей укреплённости и антитеррористической устойчивости объектов. Такой подход позволяет обеспечивать защищенность объектов от возможных террористических посягательств. Так индекс терроризма в РК по итогам 2017 года составляет 1,99 и занимает 79 место по уровню терроризма.

В основу азербайджанской модели противодействия терроризму положены нормы Закона АР «О борьбе с терроризмом» [42], но в этом законе не предусмотрена защита опасных или стратегических объектов. При этом антитеррористическая безопасность опасных объектов обеспечивается в зависимости от вида и специфики объектов инфраструктуры, важных для национальной безопасности, в рамках утвержденных отраслевых требований. Требования к технической безопасности потенциально опасных объектов регулируются отраслевыми нормативными актами. Основным актом в этом направлении является Закон АР «О технической безопасности», в котором под технической безопасностью объектов понимается состояние охраны жизненно важных интересов граждан и общества от аварий (в том числе и от террористических актов), которые могут произойти на потенциально опасных объектах.

Перечень потенциально опасных объектов утвержден Постановлением Кабинета министров Азербайджанской Республики «Об Утверждении Перечня потенциально опасных объектов» от 10.11.2001 г. № 94. Понимается под потенциально опасными объектами — объекты, представляющие для населения и окружающей среды опасность. К ним отнесены: объекты производственного, снабженческого, транспортного и социального назначения, которые занимаются получением, изготовлением, переработкой, перевозкой, использованием и ликвидацией источников взрыва и воспламенения, радиоактивности и ионизирующего излучения, отравляющих веществ.

Требования технической безопасности включают в себе условия, запреты, ограничения и другие обязательные для выполнения установленных требований Законом АР «О технической безопасности» и другими нормативно-правовыми актами, а также нормативно-техническими документами, обеспечивающими техническую безопасность.

Служба государственной безопасности совместно с соответствующими государственными органами, согласно Указу Президента Азербайджана «Об обеспечении деятельности Службы государственной безопасности АР» от 13.01.2016 г. № 724, осуществляет подготовку перечней важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры страны.

Обеспечением безопасности действующих или планируемых потенциально опасных объектов занимается Государственная служба безопасности, в задачи которой входит:

- обеспечение безопасности в части оборудования, энергетических установок, в том числе гидротехнических установок, инфраструктур топливно-энергетического комплекса;
- выявление и систематизация возможных технических неполадок;
- пресечение попыток внедрения иностранных спецслужб;
- выявление слабых мест для террористическо-диверсионных и разведывательно-подрывных действий;
- отслеживание процессов и изменений в оперативной обстановке;
- анализ и прогнозирование и принятие упреждающих мер.

Функции государственных органов исполнительной власти определены в пределах их компетенции и отраслевой относимости:

— контроль за безопасностью тех или иных опасных объектов, а также оборудования и энергетических установок, в т.ч. гидротехнических сооружений, инфраструктур топливно-энергетического комплекса для обеспечения соблюдения критериев, норм их безопасности, а также установленных в этой области других нормативов, стандартов, правил и требований;

— подготовка и утверждение правил безопасности сооружений, определение их критериев;

— ведение государственного реестра сооружений.

Следует отметить, что одним из основных требований к обеспечению безопасности на территориях, где размещаются опасные производственные объекты в зависимости от их классификации по безопасности является применение соответствующего режима охраны и создание вокруг них зоны охраны. Устанавливаются размеры, границы зон охраны и правила их использования соответствующим органом исполнительной власти.

Обеспечение безопасности в зависимости от вида и специфики опасных производственных объектов регулируется отдельными нормативными актами. Например, обеспечение безопасности гидротехнических сооружений предусмотрено Законом АР «О безопасности гидротехнических сооружений». Согласно данному закону все гидротехнические сооружения в зависимости от целевого назначения степени безопасности, режима охраны и особенностей использования делятся на две группы:

— гидротехнические сооружения государственного;

— гидротехнические сооружения местного значения.

В то время как устанавливается перечень гидротехнических сооружений, режим их охраны и их классификация по безопасности органом исполнительной власти.

В области безопасности в гражданской авиации в Азербайджане действуют Указ Президента Азербайджана «Об утверждении «Государственной программы по авиационной безопасности» от 24.04.2012 г. №613 и «Правила обеспечения авиационной безопасности», согласно которым осуществляется антитеррористическая защита объектов гражданской авиации в рамках обеспечения авиационной безопасности.

В Азербайджане на опасных объектах составляется декларация безопасности (аналог Паспорта безопасности), которая подлежит утверждению в органах исполнительной власти. Она является основным документом, который отражает в себе данные, соответствующие критериям безопасности объекта. Декларация служит основанием для включения сооружения в государственный реестр.

Таким образом действующая национальная стратегия по защите опасных объектов позволяет в Азербайджане обеспечивать сравнительно низкий уровень терроризма (индекс равен 1,12 и занимает 95 место).

Система мер антитеррористической защиты в Республике Таджикистан направлена на обеспечение безопасности органов и объектов государственной власти и местного самоуправления, а также предприятий, которые представляют повышенную опасность для здоровья и жизни людей и окружающей среды. Данная система осуществляется посредством укрепления на этих объектах охранно-режимных мероприятий. Реализация данной стратегии с учетом того, что страна соседствует с Афганистаном, позволила республике занять 73 место в рейтинге глобального индекса терроризма, который в 2017 году составил 2,43.

В основу национальной модели противодействия терроризму положен Закон Республики Таджикистан «О борьбе с терроризмом» [43], в котором определены основные организационно-правовые нормы антитеррористической защиты объектов.

Защита этих объектов отнесена к компетенции органов Республики Таджикистан, которые задействованы в обеспечении антитеррористической безопасности данных объектов:

— министерство безопасности, которое является основным органом в борьбе с терроризмом в стране;

— Президентская гвардия, которая отвечает за антитеррористическую безопасность объектов госохраны и защиты охраняемых лиц;

— органы внутренних дел, в функции которых положены: охрана объектов в соответствии с действующим законодательством; организация и контроль за состоянием антитеррористической защищенности данных объектов в пределах своей компетенции;

— МЧС, структуры которого обеспечивают антитеррористическую безопасность мест на объектах, при проведении аварийных, спасательных и восстановительных работ, в основном в части спасения людей при ликвидации последствий на объектах от чрезвычайных ситуаций, в т. ч. и от терактов.

Следует отметить, что в Республике Таджикистан под объектом, подлежащим обязательной охране органами внутренних дел, понимается объекты государственной формы собственности, к которым отнесены:

— здания, строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории, участки недр республиканского значения;

— средства телекоммуникации, транспортные средства, а также грузы, в том числе при их транспортировке;

— денежные средства и иное имущество.

Особое внимание в Республике Таджикистан уделено мерам по межведомственному взаимодействию по организации режима на охраняемых объектах. Межведомственное взаимодействие определено Постановлением Правительства РТ «О критериях и порядке категорирования объектов, подлежащих обязательной охране органами внутренних дел Республики Таджикистан» от 5.12.2013 г. №568 [44]. Согласно данного постановления обязанность по формированию данного перечня возложена на Министерство внутренних дел РТ, которое обязано создать межведомственную комиссию, в

которую привлекаются специалисты и представители других министерств и ведомств, в ведении которых находятся объекты, которые подлежат обязательной охране органами внутренних дел РТ.

Межведомственная Комиссия выполняет следующие задачи:

— организацию изучения и осмотра объекта, согласно критериев и индикаторов категорирования, определенных законодательно, осуществление отбора объектов, которые подлежат обязательной охране органами внутренних дел;

— организацию обследования инспектирования (при необходимости) охраны организаций и предприятий для экспертной оценки состояния защищенности объектов, которые подлежат обязательной охране органами внутренних дел.

Межведомственной комиссией составляется по результатам обследования акт, в котором указываются имеющиеся недостатки: в оснащении объекта инженерно-техническим оборудованием и коммуникациями; в ненадлежащем обеспечении внутриобъектового контрольно-пропускного и режимов; в выявлении уязвимых мест с точки зрения противоправных посягательств. Это дает Комиссии определять приоритеты принятия под охрану объектов с учетом характера и степени прогнозируемого (возможного) ущерба государству и обществу от террористических или иных противоправных деяний и посягательств.

В Республике Таджикистан подлежат обязательной охране органами внутренних дел объекты государственной формы собственности, прошедшие категорирование в установленном порядке и включенные в Перечень объектов, подлежащих охране органами внутренних дел. К тому же эти объекты, исходя из функционального назначения объектов, разделены по степени важности на 4 основные группы:

- объекты социально-общественного назначения;
- объекты административного назначения;
- объекты экономического назначения;
- объекты экологического назначения.

Также в Перечне объектов проведено дополнительное категорирование стратегических объектов, по степени потенциальной опасности, на 5 категорий:

— важный объект — который для осуществления основных функций государства имеет большую значимость и охраняется уполномоченным государством органом;

— особо важный объект — значимость которого определяется органами государственной власти или местного самоуправления с целью определения мер по защите интересов государства, юридических и физических лиц от преступных посягательств и предотвращения ущерба, который может быть нанесён природе и обществу, а также от возникновения чрезвычайной ситуации;

— объект жизнеобеспечения — представляющий совокупность жизненно важных материальных, финансовых средств, услуг, сгруппированных

по функциональному назначению и используемых для удовлетворения жизненно необходимых потребностей населения (например, в виде продуктов питания, жилья, предметов первой необходимости, а также в медицинском, санитарно-эпидемиологическом, информационном, транспортном, коммунально-бытовом обеспечении и другие);

— объект повышенной опасности — на котором используют, производят, перерабатывают, хранят или транспортируют радиоактивные, взрыво-пожароопасные, опасные химические и биологические вещества, создающие реальную угрозу возникновения источника чрезвычайной ситуации;

— охраняемый объект — организация, предприятие, жилище, их часть или комбинация, оборудованные действующей системой охраны и безопасности.

Изучение законодательства Республики Таджикистан показало, что законодателем выработан особый подход при определении компетенции органов внутренних дел относительно охраны категорированных объектов. При этом следует учитывать, что объект государственной собственности по результатам категорирования которого установлен один или несколько индикаторов относится к числу подлежащих обязательной охране органами внутренних дел Республики Таджикистан. Объект иной формы собственности, по результатам категорирования которого установлен один или несколько индикаторов относится к числу объектов, рекомендованных к передаче под охрану органами внутренних дел Республики Таджикистан.

Анализ национальных стратегий на основе нормативных правовых актов стран СНГ позволил нам показать в общем виде закрепленное на правовом уровне содержание антитеррористической деятельности по обеспечению антитеррористической безопасности объектов и основные задачи органов, ответственных за обеспечение антитеррористической защищенности.

Оценка нормативного правового регулирования различных государств в рассматриваемой сфере позволила выявить отсутствие единых подходов к определению объектов, подлежащих обязательной антитеррористической защите. В области террористической защиты объектов УТО во всех странах устанавливаются соответствующие нормы и требования, закрепляются правоотношения в сфере обеспечения безопасности объектов, определяются задачи, решаемые в данной сфере, участвующие в их решении субъекты, а также их компетенция, полномочия и ответственность, в том числе и органов внутренних дел.

Оценка категорирования и паспортизации объектов показала, что осуществляются процедуры категорирования объектов по степени потенциальной опасности совершения на них террористических актов, на основе оценки их уязвимости к террористическим угрозам и возможных последствий совершения на них террористических актов. В большинстве стран СНГ применяется Паспорт безопасности объекта, который является нормативным документом по обеспечению безопасности объекта.

Оценка реализации на объектах организационно-административных, инженерно-технических, охранных и режимных мер показала, что в основном

комплекс мер направлен на выявление признаков подготовки террористических актов и пресечение попыток их совершения, а также на минимизацию возможных последствий актов терроризма.

Проведенное в данном разделе исследования позволило нам сформулировать определенные выводы. Так, уполномоченные лица не должны успокаиваться, когда террористических актов не наблюдается или они предотвращены, они должны постоянно проводить в эти периоды как контрольные, так и профилактические работы. При этом нужно понимать, что защита объектов является весьма дорогим удовольствием как для собственников объектов, так и для государства, к тому же никто не знает откуда придет следующая угроза, поэтому нужно быть готовыми к ним всегда. В этих целях должен быть налажен постоянный анализ международного опыта защиты уязвимых объектов, а также ведение системной предупреждающей работы, что позволит активизировать профилактические функции, которые позволят ОВД по опыту зарубежных стран проигрывать различные варианты опасных ситуаций на своих компьютерах и доводить их до руководителей объектов.

Для решения данных задач необходимо принять следующих мер и решений:

- провести категорирование объектов по отраслевому принципу, степени потенциальной опасности и по соответствию уровню достаточности защиты объекта;

- создать в органах ОВД специальное подразделение, занимающееся вопросами обеспечения защиты объектов и территории инфраструктуры жизнеобеспечения общества и кибератаками;

 - начать готовить специальные кадры по контролю за кибератаками;

 - предусмотреть дополнительное финансирование на повышение создание компьютерных программ и повышение качества кадров, относительно вопросов безопасности промышленных и иных объектов.

2. Анализ состояния и совершенствование деятельности ОВД РК по защите объектов, уязвимых в террористическом отношении

2.1. Система рисков, возникающих при защите объектов, уязвимых в террористическом отношении, а также меры по их предупреждению

По состоянию на 1 июня 2018 года определено 16 879 объектов УТО (из них: особо важных государственных – 1 699, стратегических – 1703, опасных производственных – 303, массового скопления людей – 13 174), в том числе государственных – 10 853, негосударственных 6 026, из них подконтрольных ОВД – 16 200 (далее - УТО) [45]. К ним отнесены как здания министерств и ведомств, так и объекты государственного материального резерва, космической инфраструктуры, жизнеобеспечения, связи, теле- и радиовещания республиканского значения.

Согласно Таблице проверок объектов УТО в Республике Казахстан в 2017 году были выявлены следующие нарушения АТЗ:

- недостаточное оборудование периметра объекта видеокамерами (полное или частичное отсутствие видеокамер, имеются «мертвые зоны» обзоров);
- на объектах массового скопления людей – отсутствует телевизионная система наблюдения;
- недостаточный срок хранения видеозаписей на объектах УТО;
- не проводятся профилактические учебные мероприятия;
- отсутствие типового паспорта АТЗ объектов УТО;
- не соответствует ограждения по периметру объектов УТО;
- не установлена (частично или полностью) охранная сигнализация;
- не установлена система оперативного вызова охранных структур на объекты УТО[46];

К аспектам предупреждения террористических угроз на объектах УТО относится также устранение условий, способствующих совершению актов терроризма.

Условия, способствующие совершению актов терроризма на объектах УТО:

- непринятие ответственными лицами мер по недопущению проникновения на территорию объекта лиц, вынашивающих намерения захвата зданий, сооружений, средств сообщения и связи, иных коммуникаций, их удержании с угрозой уничтожения или повреждения;
- недостаточный уровень обеспечения безопасности, пропускного режима и охраны объекта;
- недостаточное инженерно-техническое оснащение объекта;
- отсутствие планового обучения персонала объекта действиям при совершении (угрозе) акта терроризма, ведомственным правилам обеспечения безопасности объекта;
- ненадлежащее исполнение ответственными лицами актов, предписаний КНБ, МВД, КЧС МВД по устранению условий наступления нежелательных

последствий (установка интегрированной системы безопасности, контроль доступа, видеонаблюдения, охранный сигнализация и др.).[47]

По вопросу необходимости корректировки требований к системе антитеррористической защищенности объектов УТО с учетом дифференцированных подходов к различным категориям объектов, включения требований к объектам УТО в СНиП, другие строительные регламенты, а также совершенствования порядка разработки и выдачи паспорта антитеррористической защищенности.

Министерством внутренних дел организация работы по контролю за антитеррористической защищенностью объектов УТО поставлена на системную основу.

В структуре вновь образованного в сентябре 2016 года Департамента по противодействию экстремизму создана Группа по организации контроля за антитеррористической защищенностью объектов УТО с 2 ед. штатной численности.[45] Мы полагаем, что численность данной Группы недостаточна, так как перед нею стоят большое количество задач по обеспечению антитеррористической защищенности объектов УТО. В этой связи, необходимо увеличить штатную численность Группы по организации контроля за антитеррористической защищенностью объектов УТО с представителями в ДВД областей и городов республиканского значения.

В ходе анализа действующей законодательной базы нами установлены проблемы в сфере организации антитеррористической защиты уязвимых объектов, что свидетельствует напрямую на наличие проблем и законодательного характера.

Для организации предупреждения террористических актов на объектах УТО, необходимо устранить причины и условия их совершения.

Причинами и условиями, недостаточной защищенности объектов УТО являются:

- недостаточное финансирование руководителями объектов УТО, мер по обеспечению антитеррористической защиты;
- халатное отношение ответственных лиц к недопущению проникновения на территорию объекта лиц, планирующих террористический акт (например: теракт в Актобе произошедший 5 июня 2016 г. Вооруженная группа напала на два оружейных магазина, воинскую часть и пост полиции в Актобе. В результате нападений погибло семь человек, 38 пострадали.);
- невысокая степень организации безопасности, пропускного режима и охраны объекта (например: 18 июля 2016 г. при попытке проникновения в Алмалинское районное управление внутренних дел ДВД г. Алматы террористом было причинено огнестрельное ранение постовому полицейскому, после чего преступник завладел автоматическим оружием сотрудника полиции и скрылся);
- недостаточное техническое оборудование объекта;
- отсутствие или слабая организация регламентного обучения работников объекта УТО действиям при совершении (попытке) теракта;

– ненадлежащее исполнение ответственными лицами актов, предписаний КНБ, МВД, КЧС по устранению условий наступления нежелательных последствий (установка интегрированной системы безопасности, контроль доступа, видеонаблюдения, охранная сигнализация и др.).

Между тем имеется ряд проблем в распределении компетенции между государственными органами и организациями, обеспечивающими безопасность объектов УТО, и собственниками (владельцами) объектов УТО в сфере обеспечения безопасности таких объектов.

Во-первых, видится необходимым установить точные сегменты ответственности за обеспечение безопасности объектов УТО уполномоченных государственных органов и организаций в области обеспечения безопасности объектов УТО и у собственников (владельцев) объектов УТО.

Специалисты справедливо отмечают, что в ситуации, когда право собственности на значительное число объектов социально-экономической инфраструктуры, которые могут быть отнесены к УТО, перешло от государства в частные руки, центр тяжести в обеспечении безопасности таких объектов объективно смещается от государства в сторону собственников указанных объектов и негосударственных структур правоохранительной направленности. Во многих случаях администрация (собственники) объектов, которые могут быть отнесены к УТО, несмотря на новые социально-экономические реалии, по-прежнему считают обеспечение безопасности таких объектов исключительной компетенцией соответствующих государственных органов. [48, с. 173-174]

Во-вторых, работники объектов, которые могут быть отнесены к УТО, не обладают рядом полномочий, которыми наделены сотрудники соответствующих государственных органов, а имеющиеся права используют неэффективно. В частности, работники объектов УТО, в том числе и их служб безопасности, не вправе проводить разбирательство в случае возникновения инцидентов безопасности УТО, как на это уполномочены должностные лица органов внутренних дел, национальной безопасности и финансовых расследований, иных государственных органов. Кроме того, указанными субъектами не может проводиться ряд наиболее эффективных мероприятий для выявления угроз безопасности объектов УТО, которые вправе осуществлять многие уполномоченные государственные органы и их должностные лица. Это, в первую очередь, касается оперативно-розыскных мероприятий. Такой запрет прямо установлен в ст.17-1 Закона Республики Казахстан «Об охранной деятельности в Республики Казахстан». Вместе с этим даже имеющиеся полномочия работники объектов УТО в силу ряда объективных и субъективных обстоятельств не используют в полном объеме для охраны и защиты объектов УТО.[49]

В-третьих, собственники (владельцы) объектов УТО в ряде случаев заинтересованы в сокрытии фактов реализации на объектах инцидентов безопасности, так как предание их гласности может повлечь за собой привлечение виновных лиц из числа учредителей объекта УТО, его руководства и иных работников к уголовной, административной или иным

установленным видам ответственности, а также значительные расходы на устранение причин и условий их возникновения.

В-четвёртых, меры обеспечения безопасности объектов УТО в большинстве случаев реализуются в недостаточной степени и во многом зависят от наличия соответствующих материальных и финансовых ресурсов. При этом собственники (владельцы) объектов УТО считают недостаточно обоснованным направлять средства на создание и поддержание необходимых систем безопасности.

Исходя из результатов исследования, наиболее значимым для обеспечения антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении может быть использование следующих мер:

- проведение комплекса профилактических мероприятий (осмотры территории объектов УТО, инструктажи персонала объектов, проверка на наличие бесхозных предметов, участие в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности сотрудников Управления специализированной службы охраны МВД РК, а также частных охранных организаций, проведение оперативно-профилактических и режимных мероприятий, повышение бдительности граждан, использование аудио- и видеoinформации для профилактики терактов);

- дальнейшее осуществление технического оснащения объектов УТО, позволяющее более эффективно противодействовать проявлениям террористического характера и включающее в себя: видеонаблюдение, единые ситуационные центры, ужесточение системы контроля доступа к служебным помещениям, оборудование объектов УТО, имеющих прямой проход без присутствия персонала, охранной сигнализацией (метро, торговые комплексы и т.п.);

- обеспечение взаимодействия сотрудников органов внутренних дел и иных правоохранительных органов, персонала объекта УТО, сотрудников охранных организаций и работников соответствующих служб города;

- координация действий всех подразделений, входящих в структуру системы обеспечения безопасности объектов УТО, в том числе путем организации проведения тактико-специальных учений по отработке взаимодействия сил и средств, привлекаемых к обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов УТО, ликвидации последствий чрезвычайных происшествий;

- реализация антитеррористических мероприятий, предусмотренных комплексными целевыми программами (на срок 3-5 лет) по совершенствованию антитеррористической защищенности объектов УТО.

Меры профилактики, которые могут быть реализованы посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов:

- 1) создание системы межведомственных и ведомственных нормативных правовых актов, определяющих:

- взаимодействие руководства министерств (ведомств) или владельцев (собственников) с руководством (иными должностными лицами)

подведомственных (подчиненных, подконтрольных) или находящихся в собственности объектов УТО по вопросам обеспечения их безопасности;

- порядок взаимодействия объектов УТО с государственными органами и иными организациями по вопросам обеспечения их безопасности;

- порядок обмена информации объектов УТО с государственными органами и иными организациями по вопросам их обеспечения;

2) создание системы локальных нормативных правовых актов, определяющих: порядок подбора персонала объектов УТО, его обучения и инструктажа;

- подразделение (должностное лицо), уполномоченное осуществлять контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов УТО;

- подразделение (должностное лицо), уполномоченное непосредственно осуществлять обеспечение безопасности объектов УТО;

- специальные обязанности работников объектов УТО по обеспечению его безопасности;

- систему мер обеспечения безопасности и порядок их реализации;

- порядок идентификации инцидентов безопасности объектов УТО и реагирования на них персонала и сотрудников подразделений, непосредственно обеспечивающих безопасность объекта;

- порядок и правила ознакомления посторонними лицами, в том числе сотрудниками контролирующих и правоохранительных органов, с документацией, определяющей систему обеспечения безопасности объектов УТО;

- порядок и правила нахождения посторонних лиц, в том числе сотрудников контролирующих и правоохранительных органов, на территории объектов УТО;

- порядок и правила контроля за соблюдением персоналом объектов УТО порядка и правил обеспечения безопасности объекта;

3) закрепление в правоустанавливающих документах положений, направленных на обеспечение безопасности объектов УТО:

- установление в Коллективном договоре между трудовым коллективом и администрацией объектов УТО общих положений об ответственности за несоблюдение исполнительской дисциплины и невыполнение должностных и специальных инструкций;

- установление в типовой форме трудового договора между работником и администрацией объектов УТО обязанностей не разглашать сведения, составляющие коммерческую, служебную или иную охраняемую законодательством тайну, сосредоточенную на объектах УТО, а также не использовать в личных интересах или в интересах физических или юридических лиц информацию, полученную при исполнении служебных обязанностей, если она не подлежит разглашению и ответственности за их невыполнение;

- установление письменного обязательства работников объектов УТО о соблюдении конфиденциальности и его формы.[50]

На основании анализа законодательной базы и выявленных в ней проблем следует предложить следующие правовые нормы, направленные на в основном на улучшение организации антитеррористической защиты УТО, исходя из того, что существующая законодательная база в РК по организации системы противодействия террористическим актам защита осуществляется в основном от предполагаемого объекта терроризма, когда первоочередными мерами борьбы определены следующие меры: установление режимного пропуска; охранные меры; административные меры. Эти меры можно назвать пассивными мерами защиты, которые призваны сделать объект крепостью, которая защитит его от террора, в которых и органам ОВД также отведена пассивная роль, направленная в основном на выявление административных правонарушений. А более полезными должны стать активные меры, которые предусматривают подготовку к борьбе с террористическими посягательствами от субъектов посягательств на объекты и на население и их защиту. Они должны быть для органа МВД не просто объектом контроля, а должны стать помощниками местной полиции по этим вопросам.

Поэтому нами предлагается в Законе «О противодействии терроризму» расширить функции органов МВД, направленные на совершенствование организации и контроля за состоянием объектов, которые считаются уязвимыми в террористическом отношении, для антитеррористической защиты, выделив их функции относительно организации защищенности УТО, изложив ч.1.ст. 7 Закона следующим образом:

«ОВД РК выявляют, предупреждают, пресекают и расследуют террористические преступления, отнесенные законами РК к их ведению; участвуют в проведении антитеррористической операции; организуют совместно с местными органами власти и руководителями защищённость; контролируют состояние антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении».

Для этого нужно в ОВД, функции по организации защищённости УТО передать местной полиции. Считаем, что это позволит им осуществлять относительно УТО следующие активные меры:

– составление, на основе имеющегося опыта казахстанских и зарубежных специальных служб, и правоохранительных органов, реестра признаков подготовки террористических посягательств на УТО и поддержание его в актуальном состоянии, постоянно внося в него изменения. К таким признакам следует отнести:

- 1) информацию о террористических структурах, которые обычно практикуют атаки уязвимые объекты;
- 2) тактику и способы совершения террористических посягательств;
- 3) уровень технической вооруженности террористов.

– обеспечение курирующими полицейскими постоянно УТО информацией о возможной подготовке террористами атак до наступления теракта, при этом ими должны быть не только администрации и сотрудники служб безопасности УТО, а также граждане и др. категории лиц, проживающие

в расположении УТО, в зависимости от конкретной террористической обстановки;

– разработать для каждого типа УТО, с учетом их особенностей оперативной обстановки, местной специфики и его окружения свой алгоритм антитеррористических мероприятий, осуществляемыми местными подразделениями ОВД совместно с местными органами исполнительной власти и администрацией УТО и т.д.[51]

В результате проведенного исследования были сформулированы следующие выводы и предложения, связанных с предупреждением террористических угроз на объектах, уязвимых в террористическом отношении:

Для совершенствования мер предупреждения и предотвращения терактов на объектах УТО, необходимо решить следующие задачи:

1. Использование отечественного и зарубежного опыта правоохранительных и специальных органов для составления реестра признаков подготовки терактов на объекты УТО. Для решения этой задачи нужно иметь информацию о террористических организациях, в практике которых использовались нападения на стратегически важные объекты, их тактике и способах совершения террористических актов.

2. Актуальной задачей является обеспечение информацией правоохранительных и специальных органов о вероятной подготовке радикалами атак на объекты УТО. Во избежание трагических последствий, следует устанавливать и доводить признаки подготовки терактов до вероятных источников обнаружения и поступления информации. На объектах УТО – это сотрудники служб безопасности или охраны, администрация объектов; работники объектов УТО; проживающие граждане в расположении объектов УТО.

3. Для эффективных контрмер угрозам терроризма очень важно, создавать модели вероятных сценариев совершения терактов на объектах УТО. Данные модели обеспечивают эффективность антитеррористических мер, тем самым, способствуют выработке адекватных механизмов предупредительных мер антитеррористической защиты на объектах УТО.

Очень важным является выработка собственного алгоритма антитеррористической защиты для каждого объекта УТО с учетом его типа, специфики деятельности и особенностей оперативной обстановки в регионе. В данном алгоритме нужно указать роль и место каждого руководителя либо работника объекта УТО в системе организации антитеррористической защиты. Кроме того, там же должны быть, отражены – способы связи и взаимодействия с подразделениями правоохранительных и специальных органов, субъектами охранной деятельности, местными исполнительными органами и т.д.

Руководители и работники обязаны принимать активное участие в выработке эффективных мер антитеррористической защиты на своих объектах УТО. Если, сотрудники правоохранительных и специальных органов хорошо осведомлены о криминогенном состоянии региона, методах и приемах, используемые радикалами, то руководители и работники объектов УТО разбираются в специфике деятельности объекта, степени безопасности и

обеспечения антитеррористической защиты. Только совместными усилиями правоохранительных структур и администрацией объектов УТО – возможна эффективная реализация антитеррористической безопасности. Для выполнения вышеуказанной реализации – очень полезным будет проведение на объектах, уязвимых в террористическом отношении – соответствующих учений.

2.2 Совершенствование законодательства регулирующего требования к уязвимым в террористическом отношении объектам, мерам их соблюдения и ответственности за их нарушения

Анализ изучения материалов судебной и правоприменительной практики органов внутренних дел показал, что 3 из 10 возбужденных административных дел по ст. 149 КоАП или 25 % по данным статистики, прекращаются за отсутствием состава правонарушения, в частности правоприменителями неправильно устанавливается субъект правонарушения.

Это стало возможным по причине низких правовых знаний отдельных сотрудников полиции, а также присутствия коррупционной составляющей ввиду несовершенства конструкции, рассматриваемого состава правонарушения, позволяющей лоббировать интересы отдельных лиц.

Так, диспозиция ст. 149 КоАП представлена следующими ответственными лицами за обеспечение и соблюдение антитеррористической защищенности на объекте УТО: собственником, владельцем, руководителем либо субъектом охранной деятельности. Практика показывает, что собственники, владельцы, руководители либо субъекты охранной деятельности в каждом конкретном случае не всегда являются ответственными за обеспечение антитеррористической защищенности объекта УТО. А излишняя загруженность диспозиции рассматриваемой статьи указанными терминами приводит к различному пониманию, толкованию и применению данной нормы, что способствует возникновению путаницы между категориями лиц указанных в диспозиции с лицами представленными в санкции статьи, которые по содержанию находятся в явном противоречии с первыми (физические и должностные лица, некоммерческие организации, субъекты предпринимательства).

В целях совершенствования административного законодательства Республики Казахстан, эффективной реализации органами внутренних дел функции по контролю за состоянием антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении считаем целесообразным слова *«собственником, владельцем либо руководителем ...»*, а также *«либо субъектом охранной деятельности, заключившим договор об оказании охранных услуг по объекту, уязвимому в террористическом отношении ...»* исключить из текста ч. 1 ст. 149 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан от 5 июля 2014 г., дополнив его словами следующего содержания *«лицом ответственным за*

антитеррористическую защищенность ...», и изложить его в следующей редакции:

«Неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение лицом ответственным за антитеррористическую защищенность объекта, уязвимого в террористическом отношении, обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности вверенного ему объекта –».

— Изучение конструкции ст. 149 КоАП Республики Казахстан показало, что субъект правонарушения – специальный: должностные лица государственных органов, учреждения; некоммерческие организации и субъекты предпринимательства, на которых действующим законодательством возложена обязанность по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности вверенного ему объекта.

Исходя из смысла закона (согласно диспозиции ст. 149 КоАП) привлекать к ответственности собственников, владельцев, руководителей либо субъектов охранной деятельности в качестве физического лица как это указано в санкции рассматриваемой статьи не допустимо. Поскольку физическое лицо в соответствии со ст. 28 КоАП является общим субъектом правонарушения, на которого ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей не распространяется ввиду отсутствия у него таковых полномочий.

Физические лица, не являющиеся в соответствии с законодательством индивидуальными предпринимателями, не могут являться субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 149 КоАП. Если оно является индивидуальным предпринимателем, то физическое лицо подлежит ответственности как субъект предпринимательства.

В целях унификации законодательства считаем необходимым слова *«физических или ...»* исключить из текста санкции ч. 1 и 2 ст. 149 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан.

— Обращаясь к законодательству регулирующих деятельность «опасных производственных объектов» отметим, что ранее эта деятельность регламентировалась Законом Республики Казахстан № 314 «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» от 3 апреля 2002 г. ныне же этот документ утратил свою силу. В настоящее время, их деятельность регламентирована главой 14 «Обеспечение промышленной безопасности» Закона Республики Казахстан от 14 апреля 2014 года № 188-V «О гражданской защите».

Так, Закон «О гражданской защите», к опасным производственным объектам относит предприятия, производственные подразделения и другие объекты данных предприятий, обладающие признаками, указанными в ст. 71.

Теперь сложилась не типичная ситуация, на практике при отнесении «опасных производственных объектов» к объектам УТО, антитеррористические комиссии областей и городов республиканского значения не учитывают, а соответственно не руководствуются Законом Республики Казахстан от 14 апреля 2014 года «О гражданской защите», а продолжают исходить из

критериев указанных в постановлении Правительства Республики Казахстан от 28 августа 2013 года № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении», что в целом является нарушением правоприменения, поскольку при соотношении юридической силы сложившейся в иерархии нормативно правовых актов, Законы Республики Казахстан имеют приоритет над нормативными правовыми постановлениями Правительства Республики Казахстан.

В этой связи, считаем возможным, рекомендовать антитеррористическим комиссиям Акиматов областей и городов республиканского значения при отнесении объектов к категории «опасные производственные объекты» руководствоваться Законом Республики Казахстан от 14 апреля 2014 года «О гражданской защите». А положение постановления Правительства Республики Казахстан от 28 августа 2013 года № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении», регулирующее порядок определения опасных производственных объектов, как условие своего действия по содержанию должна носить отсылочный характер.

В этой связи, считаем, текст п. 12 постановления Правительства Республики Казахстан от 28 августа 2013 года № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» изменить и изложить в следующей редакции:

«опасные производственные объекты определяются статьей 71 Закона Республики Казахстан № 188-V «О гражданской защите» от 14 апреля 2014 года и идентифицируются в соответствии с Приказом Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан № 353 «Об утверждении Правил идентификации опасных производственных объектов» от 30 декабря 2014 года».

Пункты 13 и 14 Постановления Правительства Республики Казахстан от 28 августа 2013 года № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» исключить.

— Анализ важнейших законодательных актов, регламентирующих порядок определения стратегических объектов показал, что многообразие объектов относимых действующим законодательством к «стратегическим», создают определенную неясность, двусмысленность в их уяснении и правоприменении.

Одним из наиболее универсальных терминов определяющих понятие и признаки «стратегического объекта» представлен в ст. 193-1 «Стратегические объекты» Гражданского кодекса Республики Казахстан. Разработка отдельного термина применимого для обеспечения антитеррористической защиты объектов рассматриваемой категории представляется нецелесообразным.

Сказанное, убеждает, что положения Постановления Правительства Республики Казахстан № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» от 28 августа 2013 года, регулирующее порядок определения стратегических объектов, как условие своего действия по содержанию должна носить отсылочный характер.

В этой связи, считаем, целесообразным текст п. 3 постановления Правительства № 876 изменить и изложить в следующей редакции:

«стратегические объекты определяются статьей 193-1 Гражданского кодекса Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года».

Пункты 4-11 Постановления Правительства Республики Казахстан № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» от 28 августа 2013 года, исключить.

— Согласно п. 28 ст. 6 Закона Республики Казахстан «Об органах внутренних дел» от 23 апреля 2014 г. органы внутренних дел наряду с возложенными на них полномочиями осуществляют контроль за состоянием антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении, и исполнение их руководителями требований, предусмотренных Законом Республики Казахстан «О противодействии терроризму». Обязанность органов внутренних дел по контролю за состоянием антитеррористической защищенности объектов УТО закреплена также в п. 2 ст. 7 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму». Так, органы внутренних дел «выявляют, предупреждают, пресекают и расследуют террористические преступления, отнесенные законами Республики Казахстан к их ведению, участвуют в проведении антитеррористической операции, организуют и контролируют состояние антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении». Из смысла закона следует, что наряду с функцией контроля органы внутренних дел обязаны организовать состояние антитеррористической защищенности объектов УТО. Функционально с учетом компетенции ОВД, они не могут заниматься организацией антитеррористической защищенностью объектов УТО. Данная деятельность является прямой обязанностью лиц, ответственных за антитеррористическую защищенность на соответствующем объекте УТО. В целях унификации законодательства считаем необходимым слова *«организуют и ...»* исключить из текста п. 2 ст. 7 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму», изложив его в следующей редакции:

«2) органы внутренних дел Республики Казахстан выявляют, предупреждают, пресекают и расследуют террористические преступления, отнесенные законами Республики Казахстан к их ведению, участвуют в проведении антитеррористической операции, контролируют состояние антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении».

— В соответствии со ст. 10-3 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму» в перечень обязанностей руководителей или иных должностных лиц, объектов, уязвимых в террористическом отношении, независимо от форм собственности, наряду с другими мероприятиями входит разработка паспорта антитеррористической защищенности вверенных им объектов (пункт 2). Данные паспорта разрабатываются на основе типового паспорта, образец и содержание которого регламентированы Постановлением Правительства Республики Казахстан от 12

ноября 2013 г. № 1217 «Об утверждении типового паспорта антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении».

В ходе проведенного опроса руководителей и иных лиц, ответственных за обеспечение антитеррористической защищенности объектов УТО, было установлено, что большинство из них не обладают информацией о необходимом количестве экземпляров паспортов антитеррористической защищенности, местах их хранения и внутреннего обновления (например, в случае смены руководителя, реконструкции здания, установления систем видеонаблюдения или иных дополнительных средств наблюдения и т.д.). В этой связи считаем целесообразным закрепить в подпункте 2 п. 1 ст. 10-3 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму» положение, касающееся указанных моментов, и изложить его в следующей редакции:

«2) разработке на основе типового паспорта — паспорта антитеррористической защищенности вверенных им объектов. Паспорт составляется в двух экземплярах, один (оригинал) — хранится у руководителя объекта, второй (копия) — в дежурной части территориального органа внутренних дел. Паспорт и его копия обновляются по мере происшедших соответствующих изменений на объекте УТО, в том числе и в части его антитеррористической защищенности».

— В Постановлении Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении» в зависимости от видов объектов УТО устанавливаются соответствующие требования к их антитеррористической защищенности. Ко всем видам объектов УТО является обязательным наличие телевизионной системы наблюдения, которая должна обеспечивать хранение информации не менее 30 суток. Данное положение закреплено в подпункте 74 п. 3 вышеназванного постановления применительно к объектам массового скопления людей. Относительно особо важных государственных, стратегических и опасных производственных объектов законодателем не определен срок хранения подобной информации. В процессе совместного участия в проверках, проводимых ДВД Карагандинской области на данных объектах УТО на предмет соответствия требованиям антитеррористической защищенности, было установлено, что в силу отсутствия правовой регламентации срок хранения видеoinформации на электронных носителях различный. Учитывая это, полагаем, что срок хранения видеoinформации должен быть единым и строго регламентированным для всех категорий объектов УТО. В связи с этим считаем целесообразным пункт 1 п. 42 Постановления Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении», устанавливающий требования к телевизионной системе видеонаблюдения особо важных государственных, стратегических и опасных производственных объектов,

дополнить предложением следующего содержания: *«Срок хранения информации должен составлять не менее 30-ти суток».*

— В соответствии с пунктом 2 ст. 10-3 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму» в целях реализации соответствующих мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов, «собственники, владельцы, руководители или иные должностные лица объектов, уязвимых в террористическом отношении, независимо от форм собственности, обязаны предусматривать необходимое финансирование». На сегодняшний день по информации ДВД Карагандинской области только 70% объектов УТО соответствуют требованиям антитеррористической защищенности, предъявляемых Постановлением Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении». Аналогичная ситуация имеет место практически по всей республике.

Основной причиной невозможности осуществления в полном объеме соответствия этим требованиям является отсутствие достаточных материальных средств на их осуществление. Материалы административной практики по делам рассматриваемой категории и проведенный опрос собственников, владельцев, руководителей и иных лиц, ответственных за обеспечение антитеррористической защищенности объектов УТО, подтверждают данное обстоятельство. В этой связи отдельное внимание хотелось бы уделить привлечению к административной ответственности по ст. 149 КоАП РК руководителей и иных лиц, ответственных за обеспечение антитеррористической защищенности объектов УТО, финансируемых из государственного бюджета. Сложность исполнения требований, регламентированных Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении», в полном объеме заключается в том, что не всегда необходимые для этого денежные средства имеются в распоряжении руководителей данных объектов УТО, потому что «выделение средств администраторами бюджетных программ сопряжено с необходимостью утверждения дополнительных расходов на сессии соответствующих маслихатов, объявления государственных закупок услуг».[52] Материалы судебной практики свидетельствуют о том, что в тех случаях, когда руководители бюджетных организаций (предприятий) приняли все зависящие от них меры для выполнения требований по обеспечению антитеррористической защищенности вверенных им объектов, но в целом не исполненных по независящим от них причинам (в частности, ввиду отсутствия необходимого государственного финансирования) административные дела по ст. 149 КоАП РК прекращаются за отсутствием состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 741 КоАП РК).[53] В таких ситуациях суды учитывают наличие бюджетной заявки на финансирование для реализации мероприятий по антитеррористической защищенности соответствующего объекта УТО, оформленной в соответствии

Приказом Министра финансов Республики Казахстан от 24 ноября 2014 г. № 511 «Об утверждении Правил составления и представления бюджетной заявки».[54]

В этой связи, исходя из положений ст. 25 КоАП РК, и в целях совершенствования ст. 149 КоАП РК считаем целесообразным дополнить данную норму примечанием, предусматривающим освобождение от административной ответственности руководителей объектов УТО, финансируемых из государственного бюджета, следующего содержания:

«Не подлежат административной ответственности по ст. 149 КоАП РК руководители или иные должностные лица объектов, уязвимых в террористическом отношении, которые финансируются из государственного бюджета при наличии своевременно внесенной бюджетной заявки на финансирование мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности и при условии выполнения всех других обязанностей, предусмотренных ст. 10-3 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму».

2.3 Совершенствование деятельности ОВД РК по обеспечению соблюдения требования защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении

Терроризм, будучи опасным для человечества, негативным явлением современности, приобретает на сегодня угрожающие масштабы. «Несмотря на предпринимаемые усилия по борьбе с экстремизмом и терроризмом, риск террористических атак и политического насилия в мире остается высоким ... Страх перед религиозным экстремизмом усилился как в христианских, так и большинстве мусульманских стран»[55]. Республикой Казахстан, как и многими государствами, «реализуются масштабные меры по нейтрализации вызовов и рисков в контексте обеспечения национальной безопасности, а также совершенствованию общегосударственной системы предупреждения экстремистских и террористических проявлений»[8].

В противодействии терроризму немаловажная роль отводится органам внутренних дел, которые наряду с возложенными на них полномочиями осуществляют контроль за состоянием антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении, и исполнением их руководителями требований, предусмотренных Законом Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму». Выполняя эту функцию, органы внутренних дел руководствуются следующими нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении (далее — УТО):

– Законом Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г. № 416;

– Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» от 28 августа 2013 г. № 876;

– Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении» от 3 апреля 2015 г. № 191;

– приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении проверочного листа в сфере контроля за состоянием антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, за исключением объектов Республики Казахстан, охраняемых Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями Республики Казахстан, а также специальными государственными органами, и соблюдением их руководителями требований, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о противодействии терроризму» от 8 июля 2015 г. № 582;

– Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Государственной программы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018 — 2022 годы» от 15 марта 2018 г. № 124 и др.[8]

Контроль органов внутренних дел за состоянием антитеррористической защищенности объектов УТО, независимо от форм собственности, осуществляется на предмет соблюдения их руководителями (собственниками, владельцами, должностными лицами) обязанностей, установленных ст. 10-3 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г. № 416. При этом следует отметить, что из-под контроля органов внутренних дел выведены объекты УТО, подлежащие охране:

Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями;

специальными государственными органами (п. 28 ст. 6 Закона Республики Казахстан «Об органах внутренних дел» от 23 апреля 2014 г. № 199-V).

В соответствии с п. 26-1 ст. 27 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. № 148[56] вопрос отнесения конкретного объекта к объектам, уязвимым в террористическом отношении, является компетенцией акиматов гг.Астана, Алматы и областей и решается путем принятия Региональных перечней, разрабатываемых на основе Постановлений Правительства Республики Казахстан «Некоторые вопросы объектов, подлежащих государственной охране» от 7 октября 2011 г. № 1151 и «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» от 29 августа 2013 г. № 876[16]. Так, в республике по состоянию на 1 июня 2018 г. объектами УТО признано 16 879 объектов (из них: особо важных государственных – 1 699, стратегических – 1703, опасных производственных – 303, массового скопления людей – 13 174), в том числе

государственных – 10853, негосударственных 6026, из них подконтрольных ОВД – 16 200[57].

Утверждаемый местными исполнительными органами перечень объектов УТО подлежит обязательному согласованию с органами национальной безопасности и внутренних дел, расположенными на соответствующей территории области, города республиканского значения, столицы. Помимо разработки перечня рассматриваемых объектов в компетенцию акиматов входит также организация деятельности по профилактике терроризма, а также минимизации и (или) ликвидации его последствий (п. 26-1 ст. 27 вышеназванного Закона).

Действующее законодательство выделяет 4 категории объектов УТО:

- особо важные государственные;
- стратегические и объекты отраслей экономики, имеющие стратегическое значение;
- опасные производственные;
- массового скопления людей.

Отнесение объекта к той или иной категории определяется законодателем, «исходя из масштабов возможных социально-экономических последствий аварий (инцидентов) на объекте в результате совершения на нем террористического акта»[58].

Перечень объектов УТО, входящих в указанные категории, закреплен в Постановлении Правительства Республики Казахстан от 28 августа 2013 г. № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении». Критерии отнесения объектов к особо важным государственным, стратегическим и объектам отраслей экономики, имеющих стратегическое значение и принадлежащих юридическим лицам, в уставном капитале которых государство прямо или косвенно владеет контрольным пакетом акций (долей участия) даются в Постановлении Правительства Республики Казахстан от 7 октября 2011 г. № 1151 «Некоторые вопросы объектов, подлежащих государственной охране»[16]. Перечень объектов массового скопления людей и критерии их разграничения установлены в приложениях №№1, 2 к Постановлению Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований в системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении»[59].

Согласно ст. 10-3 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму» руководители или иные должностные лица объектов УТО, независимо от форм собственности, обязаны реализовывать мероприятия по:

«1) обеспечению соответствующего пропускного режима, оснащению объектов современным инженерно-техническим охранным оборудованием в соответствии с предъявляемыми к ним требованиями;

2) разработке на основе типового паспорта – паспорта антитеррористической защищенности вверенных им объектов;

3) проведению профилактических и учебных мероприятий по обучению персонала технике осмотра помещений, выявлению возможных мест закладки взрывных устройств;

4) планированию и отработке совместных действий с заинтересованными государственными органами и организациями по ликвидации угроз техногенного характера, возникших в результате совершенного акта терроризма;

5) организации защиты информационных сетей объекта, обеспечения информационной безопасности».

В зависимости от вида объекта УТО законодателем различаются требования, предъявляемые к их антитеррористическому состоянию Постановлением Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении». Следует отметить, что к системе антитеррористической защиты объектов УТО, предназначенных для пребывания охраняемых лиц, службой государственной охраны Республики Казахстан устанавливаются дополнительные требования с учетом регламентированных названным Постановлением требований, объема и специфики организационных, охранных, режимных и иных мер, обеспечивающих необходимые уровни их безопасности.

К системе антитеррористической защиты особо важных государственных, стратегических и опасных производственных объектов с учетом их социально-экономической значимости в отличие от объектов массового скопления людей установлен широкий перечень предъявляемых требований, в частности, к:

- инженерно-технической укрепленности периметра;
- инженерно-технической укрепленности зданий и сооружений;
- инженерно-технической укрепленности помещений подразделений охраны;
- системе охранной сигнализации;
- системе контроля и управления доступом;
- телевизионной системе видеонаблюдения;
- системе оперативной связи;
- системе оповещения;
- охранному освещению;
- электропитанию систем охранной сигнализации, контроля и управления доступом, телевизионной системы видеонаблюдения и освещения.

В соответствии с приложениями к Постановлению Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении» объекты массового скопления людей делятся на 2 группы, в основу такого разделения положены их цифровые показатели посадочных мест и площади (кв. м.). Так, для первой группы необходимо наличие только телевизионной системы видеонаблюдения (см. Приложение № 1).

Для второй группы установлены требования к:

1. системе охранной сигнализации,
2. системе контроля управления доступом.
3. телевизионной системе видеонаблюдения.

4. системе оповещения.

Основной и единственной формой данного контроля за состоянием антитеррористической защищенности объектов УТО является проверка, осуществляемая на предмет соблюдения руководителями и иными должностными лицами требований, установленных ст. 10-3 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г. № 416.

Основанием для проведения контроля с посещением объекта УТО является акт о назначении проверки, утвержденный руководителем ДВД г.г. Астана, Алматы, областей и на транспорте. Данный акт составляется в двух экземплярах, один приобщается к материалам проверки, а второй вручается под роспись руководителю объекта УТО или лицу, его заменяющему. При этом согласно п. 3 ст. 140 «Общие вопросы проверки и профилактического контроля и надзора с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора» Предпринимательского кодекса Республики Казахстан [60] акт о назначении проверки подлежит обязательной регистрации в уполномоченном органе в области правовой статистики и специальных учетов в течение следующего рабочего дня после начала проверки. В данном случае, речь идет о Единой системе проверок [61], предназначенной для автоматизации данных о субъектах и объектах проверок, регистрации проводимых проверок и создания графика запланированных проверок. Следует отметить, что до внесения изменений и дополнений в вышеназванный кодекс Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования регулирования предпринимательской деятельности» от 24 мая 2018 г. № 156-VI [62] регистрация акта о назначении проверки не требовалась. Полагаем, что данное нововведение будет способствовать формированию объективной статистической информации о количестве проводимых проверок в сфере антитеррористической защищенности объектов УТО и выявленных нарушениях на проверяемых объектах.

Проверка за соблюдением антитеррористических мероприятий на соответствующем объекте УТО проводится сотрудниками органов внутренних дел не реже одного раза в год, в соответствии с графиком, утверждаемым начальником ДВД г.г. Астана, Алматы, областей и на транспорте. При этом срок проверки устанавливается с учетом объема предстоящих работ, а также поставленных задач и не должен превышать семь рабочих дней (п. 4 ст. 23-2 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму»).

Сотрудники органов внутренних дел, уполномоченные на осуществление контроля за состоянием антитеррористической защищенности объектов УТО, перед его проведением должны предъявить руководителю объекта или лицу, его заменяющему следующий перечень документов:

- служебные удостоверения;
- утвержденный руководителем ОВД акт о назначении проверки, в котором указываются полные сведения об объекте УТО, а также должность и фамилии сотрудников ОВД, осуществляющих проверку;

— проверочный лист, утвержденный Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 8 июля 2015 г. № 582 «Об утверждении проверочного листа в сфере контроля за состоянием антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, за исключением объектов Республики Казахстан, охраняемых Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями Республики Казахстан, а также специальными государственными органами, и соблюдением их руководителями требований, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о противодействии терроризму».[63] При этом следует отметить, что этот документ включает в себя «исчерпывающий перечень требований к состоянию антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении, несоблюдение которых влечет угрозу безопасности личности, обществу и государству» (Пункт 2 ст. 23-3 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г.).

В соответствии с п. 5 ст. 23-2 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму» началом проведения проверки считается момент вручения проверяемому лицу акта о назначении проверки. Проведенное исследование показало, что в практической деятельности сотрудников органов внутренних дел имеет место неоднозначное толкование положений законодательства относительно необходимости предварительного уведомления руководства объекта УТО о предстоящей проверке или без такового. В соответствии с пунктом 1 ст. 147 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан орган контроля и надзора обязан известить в письменном виде подлежащего проверке субъекта о начале ее проведения не менее чем за тридцать календарных дней до начала проверки по особому порядку проведения проверок с указанием даты начала проверки и предмета проведения проверки. При проведении внеплановой проверки, за исключением случаев, предусмотренных подпунктами 1, 3, 6 ч. 11 п. 3 ст. 141, подпунктами 3, 4, 9, 10 п.п.3, 6, 7 и 8 ст. 144 Предпринимательского Кодекса Республики Казахстан, орган контроля и надзора обязан известить субъект проверяемого объекта о начале проведения внеплановой проверки не менее чем за сутки до их начала с указанием предмета проведения проверки. Применительно к объектам УТО, исходя из смысла пунктов 3, 4 ст. 140 Предпринимательского кодекса, действие параграфа 2 Главы 13 «Государственный контроль и надзор» названного кодекса, устанавливающего порядок организации и проведения проверок субъектов предпринимательства, не распространяется на осуществление контроля за состоянием антитеррористической защиты объектов УТО, а отношения, возникающие при проведении проверок объектов УТО регулируются в соответствии с отраслевым законодательством. Действующий Закон Республики Казахстан «О противодействии терроризму» не предусматривает положение о предварительном уведомлении субъекта проверяемого объекта УТО о предстоящей проверке. Следовательно, предварительное извещение о предстоящей проверке руководства объектов УТО не требуется, за исключением объектов Республики Казахстан, охраняемых Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими

формированиями Республики Казахстан, а также специальными государственными органами.

Началом проведения проверки считается момент вручения руководителю объекта УТО или лицу, его заменяющего, акта о назначении проверки. Ход проверки и выявленные в процессе ее осуществления нарушения требований, установленных законодательством к состоянию антитеррористической защищенности соответствующего объекта, отражаются в проверочном листе, утвержденном Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 8 июля 2015 г. № 582 «Об утверждении проверочного листа в сфере контроля за состоянием антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, за исключением объектов Республики Казахстан, охраняемых Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями Республики Казахстан, а также специальными государственными органами, и соблюдением их руководителями требований, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о противодействии терроризму»[63].

По результатам проверки составляется акт о результатах проверки в двух экземплярах, один из которых приобщается к материалам проверки. Согласно пункту 8 ст. 23-2 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму» второй экземпляр акта о результатах проверки с копиями приложений, за исключением копий документов, имеющих в оригинале у проверяемого лица, вручается под роспись ему либо его уполномоченному представителю для ознакомления и принятия мер по устранению выявленных на объекте нарушений.

Замечания и (или возражения), возникшие у руководителя объекта либо лица, его заменяющего, по результатам проведенной проверки излагаются им в письменной форме. В случае приобщения их к акту о результатах проведения проверки, в данном документе делается соответствующая отметка лицом, осуществлявшим проверку. При отсутствии нарушений в акте о результатах проверки также производится соответствующая запись.

Выявленные в ходе проверки нарушения по организации и обеспечению антитеррористической защиты объекта УТО образуют состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 149 КРКобАП Республики Казахстан. В соответствии с ч. 2 ст. 806 КРКобАП РК при выявлении административного правонарушения протокол об административном правонарушении составляется уполномоченным лицом, принимавшим участие в ходе проверки, незамедлительно после завершения соответствующей проверки. Протокол об административном правонарушении в течение трех суток с момента его составления, а также другие материалы об административном правонарушении направляются для рассмотрения в специализированный районный или приравненный к нему административный суд (ч. 1 ст. 808 КРКобАП РК).

Согласно информации МВД РК за период 2016-2017 гг.[64] только 35 % проверенных объектов УТО (8577 объектов из 24 625) соответствуют требованиям антитеррористической защищенности, предъявляемых

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении»[59]. Между тем в ходе участия в совместных проверках с уполномоченными сотрудниками ДВД Карагандинской области на объектах УТО было установлено, что только объекты массового скопления людей, в частности, средние учебные заведения, наиболее полно соответствуют требованиям, установленным Постановлением Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 к системе антитеррористической защиты объектов УТО. Следует отметить, что основной причиной невозможности осуществления в полном объеме соответствия требованиям вышеназванного постановления является отсутствие у того или иного объекта УТО достаточных материальных средств на их осуществление. Материалы административной практики по делам рассматриваемой категории и проведенный опрос собственников, владельцев, руководителей и иных лиц, ответственных за обеспечение антитеррористической защищенности объектов УТО, подтверждают данное обстоятельство. В этой связи отдельное внимание хотелось бы уделить привлечению к административной ответственности по ст. 149 КРКобАП РК руководителей и иных лиц, ответственных за обеспечение антитеррористической защищенности объектов УТО, финансируемых из государственного бюджета. Сложность исполнения требований, регламентированных Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении», в полном объеме заключается в том, что не всегда необходимые для этого денежные средства имеются в распоряжении руководителей данных объектов УТО, потому что «выделение средств администраторами бюджетных программ сопряжено с необходимостью утверждения дополнительных расходов на сессии соответствующих маслихатов, объявления государственных закупок услуг».[65] Материалы судебной практики свидетельствуют о том, что в тех случаях, когда руководители бюджетных организаций (предприятий) приняли все зависящие от них меры для выполнения требований по обеспечению антитеррористической защищенности вверенных им объектов, но в целом не исполненных по независящим от них причинам (в частности, ввиду отсутствия необходимого государственного финансирования) административные дела по ст. 149 КРКобАП РК в подавляющем большинстве прекращаются за отсутствием состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 741 КРКобАП РК).[66] В таких ситуациях суды учитывают наличие бюджетной заявки на финансирование для реализации мероприятий по антитеррористической защищенности соответствующего объекта УТО, оформленной в соответствии Приказом Министра финансов Республики Казахстан от 24 ноября 2014 г. № 511 «Об утверждении Правил составления и представления бюджетной заявки».[67]

Так, в ходе проверки состояния антитеррористической защищенности средней школы № 1 им. Абая г. Талдыкоргана было выявлено нарушение требования подпункта 65 п. 3 Постановления Правительства Республики

Казахстан «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении», выражающееся в отсутствии камер видеонаблюдения. По факту выявленного нарушения директор школы Д. был привлечен к административной ответственности по ст. 149 КРКобАП РК. В ходе судебного разбирательства директором Д. была представлена ранее оформленная бюджетная заявка на выделение средств из государственного бюджета на финансирование мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности вверенной ему школы. Галдыкорганский специализированный межрайонный административный суд, учитывая наличие данной заявки и выполнения всех других обязанностей, предусмотренных ст. 10-3 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму», обоснованно административное производство в отношении директора школы Д. прекратил за отсутствием состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 741 КРКобАП РК).[66]

Следует отметить, что, как правило, административные правонарушения, предусмотренные ст. ст. 149 и 462 КРКобАП РК, рассматриваются (в порядке ст. 684 КРКобАП РК) специализированными районными и приравненными к ним административными судами. Однако по делам данной категории административное законодательство допускает возможность применения сокращенного производства по делу об административном правонарушении, предусмотренного ст. 810 КРКобАП РК. Данная новелла введена Законом Республики Казахстан от 28 декабря 2017 г. № 127-VI «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях», согласно которому административные дела, в том числе, отнесенные к подведомственности суда, за которые предусмотрено административное взыскание в виде штрафа, могут быть рассмотрены в порядке сокращенного производства. Применение сокращенного производства допустимо только при наличии обязательных трех условий:

- а. субъект признает факт совершенного административного правонарушения;
- б. субъект согласен с уплатой штрафа в размере пятидесяти процентов от указанной в санкции статьи Особенной части КРКобАП РК;
- с. субъект не обжалует представленные доказательства (ст. 810 КРКобАП РК).

В случае рассмотрения неисполнения и (или) ненадлежащего исполнения обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности объекта УТО в порядке сокращенного производства, уполномоченное лицо разъясняет субъекту право оплаты штрафа в размере пятидесяти процентов от указанной в санкции статьи суммы штрафа в течение семи суток. При этом следует отметить, что санкцией ст.149 КРКобАП РК предусмотрено наказание в виде штрафа, сумма которого зависит от правового статуса субъекта проверяемого объекта УТО, который определяется на основании его учредительных и регистрационных документов.

Согласно ч. 2 ст. 811 КРКобАП РК «в случае оплаты штрафа в размере пятидесяти процентов от указанной суммы штрафа в течение семи суток дело

считается рассмотренным по существу, решение — вступившим в законную силу, а лицо – привлеченным к административной ответственности». При этом следует отметить, что в срок оплаты штрафа не включаются выходные и праздничные дни, а также не принимается в расчет тот час и те сутки, которыми начинается течение срока, то есть срок оплаты начисленного штрафа исчисляется со следующих суток.

В случае неиспользования или ненадлежащего использования субъектом административного правонарушения права, предусмотренного ч. 1 ст. 811 КРКобАП РК, производство по делу об административном правонарушении осуществляется в общем порядке.

Наряду с протоколом об административном правонарушении по итогам проверки уполномоченным лицом выписывается предписание об устранении нарушений антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности объекта, уязвимого в террористическом отношении (ст. 23-3 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму»). Указанное предписание в течение 10 (десяти) дней вручается лично или иным способом, подтверждающим факт отправки и получения, руководителю или иному должностному лицу объекта УТО, независимо от форм собственности. Согласно п. 2 ст. 23-3 вышеназванного закона «предписание, направленное по почте заказным письмом с уведомлением либо в электронном виде посредством электронных каналов связи, обеспечивающих гарантированную доставку сообщений, считается врученным со дня получения ответа почтовой или иной организацией связи либо по истечении пяти рабочих дней со дня направления уведомления в электронном виде». Содержащие в предписании мероприятия по устранению нарушений антитеррористической защиты, подлежат устранению в течение 30 (тридцати) календарных дней со дня его вручения (или получения).

По истечении указанного срока собственник, владелец либо руководитель объекта УТО должен направить в орган внутренних дел, осуществлявший проверку, исчерпывающую информацию об устранении выявленных нарушений с приложением подтверждающих документов. В случае неисполнения данного предписания субъект административного правонарушения подлежит ответственности по ч. 3 ст. 462 КРКобАП РК. При этом следует отметить, что не во всех случаях невыполнения предписаний, в частности, руководителями и иными лицами, ответственными за антитеррористическую защищенность объектов УТО, финансируемых из государственного бюджета, возможно привлечение к административной ответственности. Так, в п. 15 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 г. № 7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» [65] указывается, что «при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ч. 3 ст. 462 КРКобАП РК в отношении учреждений, финансируемых из бюджета, или их должностных лиц, ... следует учитывать, что выполнение законных требований или предписаний, представлений, постановлений, выданных органами государственного контроля и надзора (должностных лиц), должностными лицами государственных органов

... требует определенных финансовых затрат, и не всегда необходимые для выполнения предписаний денежные средства имеются в распоряжении руководителей данных учреждений. Выделение средств администраторами бюджетных программ сопряжено с необходимостью утверждения дополнительных расходов на сессии соответствующих маслихатов, объявления государственных закупок услуг.

Поэтому в отношении должностных лиц, которые приняли все зависящие от них меры для выполнения законных требований предписаний, но в целом не исполненных по независящим от них причинам, в том числе ввиду отсутствия необходимого финансирования, производство по делу может быть прекращено вследствие отсутствия вины».

Анализ изучения материалов судебной и правоприменительной практики органов внутренних дел показал, что 3 из 10 возбужденных административных дел по ст. 149 КРКобАП или 25 % по данным статистики, прекращаются за отсутствием состава правонарушения, в частности правоприменителями неправильно устанавливается субъект правонарушения.

Это стало возможным по причине низких правовых знаний отдельных сотрудников полиции, а также присутствия коррупционной составляющей ввиду несовершенства конструкции, рассматриваемого состава правонарушения, позволяющей лоббировать интересы отдельных лиц.

Так статья 149 КРКобАП «Неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности объекта, уязвимого в террористическом отношении» гласит:

«1. Неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение собственником, владельцем либо руководителем объекта, уязвимого в террористическом отношении, либо субъектом охранной деятельности, заключившим договор об оказании охранных услуг по объекту, уязвимому в террористическом отношении, обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности вверенного ему объекта –

влекут штраф на физических или должностных лиц в размере ста, на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере двухсот, на субъектов среднего предпринимательства - в размере трехсот, на субъектов крупного предпринимательства – в размере пятисот месячных расчетных показателей.

2. Действия (бездействие), предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, –

влекут штраф на физических или должностных лиц в размере двухсот, на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере трехсот, на субъектов среднего предпринимательства – в размере пятисот, на субъектов крупного предпринимательства – в размере одной тысячи месячных расчетных показателей, с приостановлением деятельности или отдельных видов деятельности на срок до трех месяцев или без таковой.»

При планировании и производстве административного разбирательства по делам о правонарушениях в сфере антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении следует понимать, что это нарушение посягает на нормальный порядок, направленный на обеспечение антитеррористической защиты и соблюдения должного уровня безопасности объекта УТО, установленного действующим законодательством.

При обнаружении, в ходе проведения сотрудниками полиции проверочных мероприятий на объекте, уязвимом в террористическом отношении, нарушений необходимо обратить внимание на то путем каких действий (бездействий) оно было совершено.

Как правило, рассматриваемое административное правонарушение совершается путем двух альтернативных деяний:

- неисполнение собственником, владельцем, руководителем объекта УТО обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности вверенного ему объекта;
- ненадлежащее исполнение собственником, владельцем, руководителем объекта УТО, обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности вверенного ему объекта.

Под неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности на объекте подразумеваются действия препятствующие реализации его безопасному функционированию, а также требования установленных к системе антитеррористической защиты, в частности к инженерно-технической укрепленности периметра; инженерно-технической укрепленности зданий и сооружений; инженерно-технической укрепленности помещений подразделений охраны; системе охранной сигнализации; системе контроля и управления доступом; телевизионной системе видеонаблюдения; системе оперативной связи; системе оповещения; охранному освещению; электропитанию систем охранной сигнализации, контроля и управления доступом, телевизионной системы видеонаблюдения и освещения.

Неисполнение указанных обязанностей будет иметь место тогда, когда лицо имело реальную возможность их выполнить, но проявило полное бездействие.

Ненадлежащее исполнение обязанностей состоит в небрежном, недобросовестном (халатном) либо несвоевременном отношении к исполнению своих обязанностей.

При установлении, каких конкретных действий (бездействий) было совершено административное правонарушение, сотрудникам полиции важно уяснить, что его нарушитель является субъектом специальным, это: должностные лица государственных органов, учреждений; некоммерческие организации и субъекты предпринимательства, на которых действующим законодательством возложена обязанность по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности вверенного ему объекта.

Вопросу ответственность должностного лица, законодателем уделено отдельное внимание. Так, согласно примечанию к статье 30 КРКобАП Республики Казахстан должностными лицами «признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие или осуществлявшие на момент совершения административного правонарушения функции представителя власти либо выполняющие или выполнявшие на момент совершения административного правонарушения организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных учреждениях, субъектах квазигосударственного сектора, органах местного самоуправления».

Организационно-распорядительные функции наделены должностные лица, которые руководят трудовыми коллективами, осуществляют организацию труда подчиненных, поддержание трудовой дисциплины в государственном органе, органе местного самоуправления, в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан.

Под административно-хозяйственными функциями понимаются полномочия по управлению или распоряжению государственным имуществом, его хранением, реализацией, по обеспечению контроля за этими операциями в государственном органе, органе местного самоуправления, воинских формированиях.

В государственных органах и учреждениях лицом ответственным за обеспечение антитеррористической защищенности признается лицо, которое отвечает за состояние безопасности в целом. Его должностные полномочия, права и обязанности, как правило, должны быть регламентированы внутренним организационно-распорядительным документом или должностной инструкцией занимаемой им должности. В случае, если в штате государственного органа или учреждения не предусмотрено данное лицо, то ответственность за обеспечение антитеррористической защиты несет руководитель органа (учреждения), а в его отсутствия – лицо его замещающее.

При привлечении к административной ответственности юридического лица, следует установить, в какой организационно-правовой форме оно осуществляет свою деятельность. В этой связи необходимо истребовать у проверяемого юридического лица учредительные (устав) или регистрационные документы организации, в котором указаны цели деятельности, для которой она создавалась.

Если деятельность организации не имеет в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяет полученный чистый доход между своими участниками такая организация, в соответствии с Законом Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 г., признается некоммерческой организацией. Соответственно ответственность по ст. 149 КРКобАП данная организация несет как некоммерческая, как это представлено в санкции указанной нормы.

Некоммерческие организации это организации, создаваемые для достижения социальных, культурных, научных, образовательных, благотворительных, управленческих целей; защиты прав, законных интересов

граждан и организаций; разрешения споров и конфликтов; удовлетворения духовных и иных потребностей граждан; охраны здоровья граждан, охраны окружающей среды, развития физической культуры и спорта; оказания юридической помощи, а также в других целях, направленных на обеспечение общественных благ и благ своих членов (участников).

Если согласно учредительным документам, деятельность юридического лица напрямую связана с извлечением дохода, то такая организация является коммерческой организацией. Коммерческая деятельность в Республике Казахстан считается деятельностью предпринимательской, соответственно лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, признаются субъектами предпринимательства.

В соответствии со статьей 23 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан субъектами предпринимательства «являются граждане, оралманы и негосударственные коммерческие юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность (субъекты частного предпринимательства), государственные предприятия (субъекты государственного предпринимательства)».

Согласно ст. 24 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан в зависимости от среднегодовой численности работников и среднегодового дохода субъекты предпринимательства подразделяются на:

- субъекты малого предпринимательства, в том числе субъекты микропредпринимательства;
- субъекты среднего предпринимательства;
- субъекты крупного предпринимательства.[68]

Субъектами малого предпринимательства являются индивидуальные предприниматели без образования юридического лица и юридические лица, осуществляющие предпринимательство, со среднегодовой численностью работников не более ста человек и среднегодовым доходом не свыше трехсоттысячекратного месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на 1 января соответствующего финансового года.

Субъектами микропредпринимательства являются субъекты малого предпринимательства, осуществляющие частное предпринимательство, со среднегодовой численностью работников не более пятнадцати человек или среднегодовым доходом не свыше тридцатитысячекратного месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на 1 января соответствующего финансового года.

Субъектами малого предпринимательства, в том числе микропредпринимательства, не могут быть признаны индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие:

- 1) деятельность, связанную с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров;
- 2) производство и (или) оптовую реализацию подакцизной продукции;
- 3) деятельность по хранению зерна на хлебоприемных пунктах;
- 4) проведение лотереи;

- 5) деятельность в сфере игорного бизнеса;
- 6) деятельность, связанную с оборотом радиоактивных материалов;
- 7) банковскую деятельность (либо отдельные виды банковских операций) и деятельность на страховом рынке (кроме деятельности страхового агента);
- 8) аудиторскую деятельность;
- 9) профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг;
- 10) деятельность кредитных бюро;
- 11) охранную деятельность;
- 12) деятельность, связанную с оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие вышеназванные деятельности, могут относиться к субъектам среднего и крупного предпринимательства.

Субъектами среднего предпринимательства являются индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие предпринимательство, не относящиеся к субъектам малого и крупного предпринимательства.

Субъектами крупного предпринимательства являются индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие предпринимательство и отвечающие одному или двум из следующих критериев: среднегодовая численность работников более двухсот пятидесяти человек и (или) среднегодовой доход свыше трехмиллионнократного месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на 1 января соответствующего финансового года в соответствии с Предпринимательским кодексом РК 2015 года.

Заметим, что структурные подразделения юридического лица, совершившие административные правонарушения и являющиеся самостоятельными налогоплательщиками (за исключением финансовых организаций), несут административную ответственность как юридические лица в соответствии со ст.33 КРКобАП.

При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

При присоединении юридического лица, совершившего административное правонарушение к другому юридическому лицу к административной ответственности привлекается присоединившее юридическое лицо.

При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности, в связи с которыми было совершено административное правонарушение.

При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение

административного правонарушения по ст. 149 КРКобАП привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

Сотрудникам следует обратить особое внимание при привлечении к ответственности физических лиц, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица в соответствии с нормами Предпринимательского кодекса РК.

Исходя из смысла закона (согласно диспозиции ст. 149 КРКобАП) привлекать к ответственности собственников, владельцев, руководителей либо субъектов охранной деятельности в качестве физического лица как это указано в санкции рассматриваемой статьи не допускается. Поскольку физическое лицо в соответствии со ст. 28 КРКобАП является общим субъектом правонарушения, на которого ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей не распространяется ввиду отсутствия у него таких полномочий.

Собственники, владельцы объектов УТО, на которых лежит обязанность по обеспечению антитеррористической защиты объектов – это всегда субъекты предпринимательства и некоммерческие организации. Должностные лица государственных органов и учреждений собственниками, владельцами объектов УТО быть не могут.

В случае, если объект согласно договору аренды, заключенному между сторонами, предоставлен арендатору, то арендатор, осуществляя свою деятельность, несет обязательства по его эксплуатации, в том числе и по обеспечению антитеррористической защиты арендуемого объекта. Если иное не предусмотрено договором.

Если собственник или владелец, предоставивший в аренду помещение, обязался исполнять обязательства по обеспечению антитеррористической защиты на объекте, то ответственность по ст. 149 КРКобАП несет арендодатель (в данном случае собственник или владелец объекта).

Физические лица, предоставляющие в аренду помещения, не являющиеся в соответствии с законодательством индивидуальными предпринимателями, не могут являться субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 149 КРКобАП. Если оно является индивидуальным предпринимателем, то физическое лицо подлежит ответственности как субъект предпринимательства, и в зависимости от среднегодового дохода и среднегодовой численности их работников они также могут быть:

- субъектами малого предпринимательства, в том числе субъектами микропредпринимательства;
- субъектами среднего предпринимательства;
- субъектами крупного предпринимательства.

В целях правильного установления субъекта рассматриваемого правонарушения и во избежание двухсмысленности в процессе рассмотрения административного дела у юридических лиц (коммерческих (субъектов предпринимательства) и некоммерческих организации) необходимо истребовать учредительные или регистрационные документы, а их копии приобщить к материалам административного дела. Для индивидуальных

предпринимателей соответствующие талоны, удостоверяющие их предпринимательскую деятельность, выданные налоговым органом.

С целью правильного и соразмерного наложения административного штрафа на субъект предпринимательства, следует обратиться в территориальный налоговый орган с соответствующим запросом, к какой категории относится привлекаемый к ответственности субъект предпринимательства (малого, среднего, крупного).

При установлении субъекта правонарушения должностного лица государственного органа или учреждения надлежит запрашивать должностные инструкции, в которых указаны их права и обязанности по обеспечению антитеррористической защиты объекта, и приобщить их к материалам дела.

Зачастую для обеспечения безопасности привлекаются специализированные охранные предприятия. Организации, осуществляющие охранную деятельность на объектах УТО, согласно договора, заключенного между сторонами, несут административную ответственность по ст. 149 КРКобАП только за физическую защиту объекта. Оснащение объекта УТО, материальными и техническими средствами и приборами, их установка входит в обязанности нанимателя охранных услуг и обеспечивается за счет его собственного бюджета, если иное не предусмотрено договором.

В случае, если между сторонами заключен договор, в котором охранная организация полностью или частично обязуется исполнить обязательства по материальному и техническому обеспечению объекта УТО, то административную ответственность по ст. 149 КРКобАП несет данная охранная организация.

Если охранная организация обязалась исполнить свои обязательства по обеспечению антитеррористической защиты объекта, в том числе и по материальному и техническому ее оснащению, но сторона нанимателя услуг не произвела оплату за предоставляемые услуги по различным причинам, ответственность по ст. 149 КРКобАП несет наниматель услуг.

Охранные организации подлежат ответственности по ст. 149 КРКобАП как субъекты данного правонарушения в зависимости от их форм собственности (государственная и частная) и организационно-правовой формы деятельности (коммерческая и некоммерческая).

Таким образом при возбуждении административного производства по ст. 149 КРКобАП, виновных надлежит привлекать к ответственности в качестве:

- должностных лиц (государственных органов, учреждений) согласно ст. 30 КРКобАП;
- некоммерческих организации;
- субъектов предпринимательства (юридические лица, индивидуальные предприниматели) согласно примечанию к ст. 33 КРКобАП.

Привлечение виновных в качестве физических лиц не допускается.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования считаем возможным отметить, что цель и задачи, поставленные перед исследованием, достигнуты. В рамках проведенного исследования были сформулированы следующие выводы и предложения направленные на совершенствование законодательства Республики Казахстан и правоприменительной деятельности в области обеспечения защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении.

Деятельность всех объектов, уязвимых в террористическом отношении регулируется различными документами, а органы на местах при разработке и включении вышеназванных объектов региональные перечни зачастую руководствуются только формальным признаком без учета их реального значения.

Так, в таксономии рассматриваемых объектов законодателем не раскрыты содержания таких дефиниции как: «стратегические объекты»; «опасные производственные объекты». А в постановлении Правительства Республики Казахстан № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» приведены только их основные критерии.

Вследствие чего, правоприменители допускают ошибки при внесении тех или иных объектов УТО в региональные перечни. Поскольку исходя из критериев, представленных в постановлении Правительства № 876, некоторые объекты одновременно могут подпадать под различные категории объектов УТО или не относиться ни к одному из них вообще, но ошибочно включаются в эти перечни.

Отсутствие понятийного аппарата рассматриваемых терминов затруднило понимание и применение правовых норм, способствовало двоякости в уяснении тех или иных явлений и процессов, что отрицательно сказалось на правоприменительную деятельность.

В этой связи, авторским коллективом проведен сравнительный анализ нормативных документов, таких как: Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 г.; Закон Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г.; Закон Республики Казахстан № 188-V «О гражданской защите» от 14 апреля 2014 года; Закон Республики Казахстан «Об охранной деятельности» от 19 октября 2000 г.; Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности» от 6 января 2012 г.; Закон Республики Казахстан «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение» от 4 ноября 2003 г.; Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении перечня объектов отраслей экономики, имеющих стратегическое значение, в отношении которых осуществляется государственный мониторинг собственности» от 30 июля 2004 года № 810; Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении перечней стратегических объектов, переданных в уставный капитал и (или) находящихся в собственности национальных холдингов и (или) национальных компаний либо их

аффилированных лиц, а также иных юридических лиц с участием государства и стратегических объектов, находящихся в собственности юридических лиц, не аффилированных с государством, а также физических лиц» от 30 июня 2008 года № 651; Постановление Правительства Республики Казахстан «Некоторые вопросы объектов, подлежащих государственной охране» от 7 октября 2011 года № 1151; Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» от 29 августа 2013 г. № 876; Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении» от 3 апреля 2015 г. № 191 и др.

К примеру, термин «опасные производственные объекты» ни в Законе Республики Казахстан от 13 июля 1999 года «О противодействии терроризму» ни в постановлении Правительства Республики Казахстан № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» от 29 августа 2013 г. не раскрывается. Причем в последнем документе представлены только критерии, на основе которых органы на местах должны определять опасные производственные объекты, это:

- объекты государственных организаций и учреждений по разработке, производству, испытанию, исследованию и хранению особо опасных, бактериологических, биологических, химических, наркотических средств и прекурсоров;
- объекты юридических лиц по хранению взрывчатых и ядовитых веществ;
- объекты использования атомной энергии.

Обращаясь к законодательству регулирующих деятельность «опасных производственных объектов» отметим, что ранее эта деятельность регламентировалась Законом Республики Казахстан № 314 «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» от 3 апреля 2002 г. ныне же этот документ утратил свою силу. В настоящее время, их деятельность регламентирована главой 14 «Обеспечение промышленной безопасности» Закона Республики Казахстан № 188-V «О гражданской защите» от 14 апреля 2014 года, а ст. 71 Закона раскрывает содержание и признаки дефиниции «опасный производственный объект».

Теперь, как показал анализ законодательства, сложилась не типичная ситуация, на практике при отнесении «опасных производственных объектов» к объектам УТО, антитеррористические комиссии областей и городов республиканского значения не учитывают, а соответственно не руководствуются Законом Республики Казахстан «О гражданской защите» от 14 апреля 2014 года, а продолжают исходить из критериев указанных в постановлении Правительства № 876, что в целом является нарушением правоприменения, поскольку при соотношении юридической силы сложившейся в иерархии нормативно правовых актов, Законы Республики Казахстан имеют приоритет над документами Правительства Республики Казахстан.

Проведенный анализ действующего законодательства Республики Казахстан в сфере антитеррористической защищенности объектов УТО свидетельствует о том, что данная область общественных отношений регламентируется различными нормативными правовыми актами. В некоторые из них законодателем были внесены существенные изменения и дополнения по отдельным моментам. В частности, новеллой является положение о необходимости регистрации акта о назначении проверки «в уполномоченном органе в области правовой статистики и специальных учетов в течение следующего рабочего дня после начала проверки», закрепленное в п. 3 ст. 140 «Общие вопросы проверки и профилактического контроля и надзора с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора» Предпринимательского кодекса Республики Казахстан. Ранее до внесения изменений и дополнений в вышеуказанный кодекс Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования регулирования предпринимательской деятельности» от 24 мая 2018 г. № 156-VI регистрация акта о назначении проверки не требовалась. Полагаем, что данное нововведение направлено на формирование объективной статистической информации о количестве проводимых проверок в сфере антитеррористической защищенности объектов УТО и выявленных нарушениях на проверяемых объектах.

Административные правонарушения, предусмотренные ст. ст. 149 и 462 КРКобАП РК, рассматриваются в порядке ст. 684 КРКобАП РК специализированными районными и приравненными к ним административными судами. Однако по делам данной категории административное законодательство допускает возможность применения сокращенного производства по делу об административном правонарушении, предусмотренного ст. 810 КРКобАП РК, которое на сегодняшний день правоприменителями по делам рассматриваемой категории используется не в полном объеме. Данная новелла введена Законом Республики Казахстан от 28 декабря 2017 г. № 127-VI «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях», согласно которому административные дела, в том числе, отнесенные к подведомственности суда, за которые предусмотрено административное взыскание в виде штрафа, могут быть рассмотрены в порядке сокращенного производства. Применение сокращенного производства допустимо только при наличии обязательных трех условий:

- а) субъект признает факт совершенного административного правонарушения;
- б) субъект согласен с уплатой штрафа в размере пятидесяти процентов от указанной в санкции статьи Особенной части КРКобАП РК;
- с) субъект не обжалует представленные доказательства (ст. 810 КРКобАП РК).

В случае рассмотрения неисполнения и (или) ненадлежащего исполнения обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности объекта УТО в порядке сокращенного

производства, уполномоченное лицо разъясняет субъекту право оплаты штрафа в размере пятидесяти процентов от указанной в санкции статьи суммы штрафа в течение семи суток. При этом следует отметить, что санкцией ст.149 КРКобАП РК предусмотрено наказание в виде штрафа, сумма которого зависит от правового статуса субъекта проверяемого объекта УТО, который определяется на основании его учредительных и регистрационных документов.

Согласно ч. 2 ст. 811 КРКобАП РК «в случае оплаты штрафа в размере пятидесяти процентов от указанной суммы штрафа в течение семи суток дело считается рассмотренным по существу, решение — вступившим в законную силу, а лицо – привлеченным к административной ответственности». В случае неиспользования или ненадлежащего использования субъектом административного правонарушения права, предусмотренного ч. 1 ст. 811 КРКобАП РК, производство по делу об административном правонарушении осуществляется в общем порядке.

В целом применение сокращенного производства по административным делам, в том числе и делам рассматриваемой категории, направлено на гуманизацию, совершенствование отдельных институтов производства по делам об административных правонарушениях и систематизацию процедурных и процессуальных норм действующего административного законодательства Республики Казахстан.

Отдельные выводы были сформированы о следует остановиться на анализе ст. 149 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан. Так, диспозиция ст. 149 КРКобАП предусматривает ответственность за обеспечение и соблюдение антитеррористической защищенности на объекте, уязвимом в террористическом отношении (далее – УТО) следующих лиц: собственника, владельца, руководителя либо субъекта охранной деятельности. В то время как санкция рассматриваемой статьи налагает административное взыскание на физических и должностных лиц, на некоммерческие организации, на субъекты предпринимательства.

С указанных отправных позиций мы полагаем, что привлечение к административной ответственности собственников, владельцев, руководителей либо субъектов охранной деятельности и наложение на них административного взыскания как на физическое лицо, по нашему глубокому убеждению, основанному на анализе теорий и практики административного права, является не совсем верным.

Поскольку физическое лицо в соответствие со ст. 28 КРКобАП является общим субъектом правонарушения, на которого ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности на объекте УТО, не распространяется ввиду отсутствия у него таковых полномочий.

Двусмысленность, возникающая из возможности различного толкования, позволяет некоторым сотрудникам органов внутренних дел, вне зависимости от формы собственности (государственная, частная) и организационно правовой формы деятельности (коммерческая и некоммерческая) привлекать субъектов

правонарушения в качестве физических лиц. Это выгодно еще и для самих нарушителей, поскольку сумма штрафа налагаемая на физическое лицо значительно ниже суммы предусмотренной для других субъектов правонарушения.

Субъект данного правонарушения – специальный: должностные лица государственных органов, учреждения; некоммерческие организации и субъекты предпринимательства, на которых действующим законодательством возложена обязанность по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности вверенного ему объекта.

Согласно примечанию к статье 30 КРКобАП Республики Казахстан должностными лицами «признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие или осуществлявшие на момент совершения административного правонарушения функции представителя власти либо выполняющие или выполнявшие на момент совершения административного правонарушения организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных учреждениях, субъектах квазигосударственного сектора, органах местного самоуправления».

В государственных органах и учреждениях лицом ответственным за обеспечение антитеррористической защищенности признается лицо, которое отвечает за состояние безопасности в целом. Его должностные полномочия, права и обязанности, как правило, должны быть регламентированы внутренним организационно-распорядительным документом или должностной инструкцией занимаемой им должности. Если в штате государственного органа или учреждения не предусмотрено данное лицо, то ответственность за обеспечение антитеррористической защиты несет руководитель органа (учреждения), а в его отсутствие – лицо его замещающее.

Юридические лица в зависимости от организационно-правовой формы привлекается к ответственности по ст. 149 КРКобАП в качестве некоммерческих организации либо в качестве субъектов предпринимательства.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 г., некоммерческой организацией признается организация, не имеющая в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющая полученный чистый доход между своими участниками. Некоммерческие организации это организации, создаваемые для достижения социальных, культурных, научных, образовательных, благотворительных, управленческих целей; защиты прав, законных интересов граждан и организаций; разрешения споров и конфликтов; удовлетворения духовных и иных потребностей граждан; охраны здоровья граждан, охраны окружающей среды, развития физической культуры и спорта; оказания юридической помощи, а также в других целях, направленных на обеспечение общественных благ и благ своих членов (участников).

Иные юридические лица, осуществляющие коммерческую деятельность, привлекаются в качестве субъектов предпринимательства. В соответствии со статьей 23 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан в зависимости от среднегодовой численности работников и среднегодового

дохода субъекты предпринимательства подразделяются на: субъекты малого предпринимательства, в том числе субъекты микропредпринимательства;

- субъекты среднего предпринимательства;
- субъекты крупного предпринимательства.

Индивидуальные предприниматели несут ответственность как субъекты предпринимательства и могут относиться к субъектам малого, среднего и крупного предпринимательства.

Изучение административных дел возбужденных по ст. 149 КРКобАП Республики Казахстан проводилось на основе материалов, предоставленных специализированным межрайонным административным судом города Караганды.

Авторским коллективом, с учетом существующих проблем в правоприменительной практике были заранее сформулированы вопросы, ответы которых позволили представить всю картину совершенных правонарушений и выявить отдельные ошибки и недостатки административного производства, на решение которых в целом было ориентировано их изучение.

Исходя из того, что по данным статистики 25 % административных дел прекращаются судами за отсутствием состава правонарушения, изучение материалов административных дел имело своей целью установить причины их прекращения.

В основной массе прекращенных дел (29 %), суды указывали, что сотрудники, осуществлявшие проверку и сбор материалов дела неправильно устанавливали субъект правонарушения (64 %).

Так, при совершении рассматриваемого правонарушения должностные лица, некоммерческие организации, а так же субъекты предпринимательства различных уровней, привлекались к ответственности в качестве физических лиц. Причем, некоторые дела (7,9 %) по которым административное производство оканчивалось обвинительным судебным решением, так же имели ошибки и недостатки, связанные с неправильным определением субъекта рассматриваемого административного правонарушения.

Между тем очевидно, что при привлечении к ответственности субъектов предпринимательства, ни суды, ни сотрудники полиции не запрашивают с территориальных налоговых органов сведения о субъекте предпринимательства, к какой категории субъектов предпринимательства (малый, средний, крупный) оно относится, в последующем необходимого для правильного и объективного наложения административного взыскания.

Анализ материалов практической деятельности по обеспечению безопасности объектов УТО позволил выявить ряд типичных нарушений, сред которых можно назвать следующие:

- недостаточное оборудование периметра объекта видеокамерами (полное или частичное отсутствие видеокамер, имеются «мертвые зоны» обзоров);
- на объектах массового скопления людей – отсутствует телевизионная система наблюдения;

- недостаточный срок хранения видеозаписей на объектах УТО;
- не проводятся профилактические учебные мероприятия;
- отсутствие типового паспорта АТЗ объектов УТО;
- не соответствует ограждения по периметру объектов УТО;
- не установлена (частично или полностью) охранная сигнализация;
- не установлена система оперативного вызова охранных структур на объекты УТО .

Между тем имеется ряд проблем в распределении компетенции между государственными органами и организациями, обеспечивающими безопасность объектов УТО, и собственниками (владельцами) объектов УТО в сфере обеспечения безопасности таких объектов.

Во-первых, видится необходимым установить точные сегменты ответственности за обеспечение безопасности объектов УТО уполномоченных государственных органов и организаций в области обеспечения безопасности объектов УТО и у собственников (владельцев) объектов УТО.

Специалисты справедливо отмечают, что в ситуации, когда право собственности на значительное число объектов социально-экономической инфраструктуры, которые могут быть отнесены к УТО, перешло от государства в частные руки, центр тяжести в обеспечении безопасности таких объектов объективно смещается от государства в сторону собственников указанных объектов и негосударственных структур правоохранительной направленности. Во многих случаях администрация (собственники) объектов, которые могут быть отнесены к УТО, несмотря на новые социально-экономические реалии, по-прежнему считают обеспечение безопасности таких объектов исключительной компетенцией соответствующих государственных органов.

Во-вторых, работники объектов, которые могут быть отнесены к УТО, не обладают рядом полномочий, которыми наделены сотрудники соответствующих государственных органов, а имеющиеся права используют неэффективно. В частности, работники объектов УТО, в том числе и их служб безопасности, не вправе проводить разбирательство в случае возникновения инцидентов безопасности УТО, как на это уполномочены должностные лица органов внутренних дел, национальной безопасности и финансовых расследований, иных государственных органов. Кроме того, указанными субъектами не может проводиться ряд наиболее эффективных мероприятий для выявления угроз безопасности объектов УТО, которые вправе осуществлять многие уполномоченные государственные органы и их должностные лица. Это, в первую очередь, касается оперативно-розыскных мероприятий. Такой запрет прямо установлен в ст.17-1 Закона Республики Казахстан «Об охранной деятельности в Республики Казахстан». Вместе с этим даже имеющиеся полномочия работники объектов УТО в силу ряда объективных и субъективных обстоятельств не используют в полном объёме для охраны и защиты объектов УТО.

В-третьих, собственники (владельцы) объектов УТО в ряде случаев заинтересованы в сокрытии фактов реализации на объектах инцидентов безопасности, так как предание их гласности может повлечь за собой

привлечение виновных лиц из числа учредителей объекта УТО, его руководства и иных работников к уголовной, административной или иным установленным видам ответственности, а также значительные расходы на устранение причин и условий их возникновения.

В-четвёртых, меры обеспечения безопасности объектов УТО в большинстве случаев реализуются в недостаточной степени и во многом зависят от наличия соответствующих материальных и финансовых ресурсов. При этом собственники (владельцы) объектов УТО считают недостаточно обоснованным направлять средства на создание и поддержание необходимых систем безопасности.

В качестве условий, способствующие совершению актов терроризма на объектах УТО в ходе исследования сформулировано следующее :

- непринятие ответственными лицами мер по недопущению проникновения на территорию объекта лиц, вынашивающих намерения захвата зданий, сооружений, средств сообщения и связи, иных коммуникаций, их удержании с угрозой уничтожения или повреждения;

- недостаточный уровень обеспечения безопасности, пропускного режима и охраны объекта;

- недостаточное инженерно-техническое оснащение объекта;

- отсутствие планового обучения персонала объекта действиям при совершении (угрозе) акта терроризма, ведомственным правилам обеспечения безопасности объекта;

- ненадлежащее исполнение ответственными лицами актов, предписаний КНБ, МВД, КЧС МВД по устранению условий наступления нежелательных последствий (установка интегрированной системы безопасности, контроль доступа, видеонаблюдения, охранная сигнализация и др.) .

По вопросу необходимости корректировки требований к системе антитеррористической защищенности объектов УТО с учетом дифференцированных подходов к различным категориям объектов, включения требований к объектам УТО в СНиП, другие строительные регламенты, а также совершенствование порядка разработки и выдачи паспорта антитеррористической защищенности.

Министерством внутренних дел организация работы по контролю за антитеррористической защищенностью объектов УТО поставлена на системную основу.

В структуре вновь образованного в сентябре 2016 года Департамента по противодействию экстремизму создана Группа по организации контроля за антитеррористической защищенностью объектов УТО с 2 ед. штатной численности . На наш взгляд, численность данной Группы недостаточна, так как перед нею стоят большое количество задач по обеспечению антитеррористической защищенности объектов УТО. В этой связи, необходимо увеличить штатную численность Группы по организации контроля за антитеррористической защищенностью объектов УТО с представителями в ДВД областей и городов республиканского значения.

В ходе анализа действующей законодательной базы нами установлены проблемы в сфере организации антитеррористической защиты уязвимых объектов, что свидетельствует напрямую на наличие проблем и законодательного характера.

Для организации предупреждения террористических актов на объектах УТО, необходимо устранить причины и условия их совершения.

Причинами и условиями, недостаточной защищенности объектов УТО являются:

- недостаточное финансирование руководителями объектов УТО, мер по обеспечению антитеррористической защиты;

- халатное отношение ответственных лиц к недопущению проникновения на территорию объекта лиц, планирующих террористический акт (например: теракт в Актобе произошедший 5 июня 2016 г. Вооружённая группа напала на два оружейных магазина, воинскую часть и пост полиции в Актобе. В результате нападений погибло семь человек, 38 пострадали.);

- невысокая степень организации безопасности, пропускного режима и охраны объекта (например: 18 июля 2016 г. при попытке проникновения в Алмалинское районное управление внутренних дел ДВД г. Алматы террористом было причинено огнестрельное ранение постовому полицейскому, после чего преступник завладел автоматическим оружием сотрудника полиции и скрылся);

- недостаточное техническое оборудование объекта;

- отсутствие или слабая организация регламентного обучения работников объекта УТО действиям при совершении (попытке) теракта;

- ненадлежащее исполнение ответственными лицами актов, предписаний КНБ, МВД, КЧС по устранению условий наступления нежелательных последствий (установка интегрированной системы безопасности, контроль доступа, видеонаблюдения, охранная сигнализация и др.)

В ходе исследования были сформированы рекомендательные меры, среди которых наиболее значимым для обеспечения антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении могут быть:

- проведение комплекса профилактических мероприятий (осмотры территории объектов УТО, инструктажи персонала объектов, проверка на наличие бесхозных предметов, участие в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности сотрудников Управления специализированной службы охраны МВД РК, а также частных охранных организаций, проведение оперативно-профилактических и режимных мероприятий, повышение бдительности граждан, использование аудио- и видеoinформации для профилактики терактов);

- дальнейшее осуществление технического оснащения объектов УТО, позволяющее более эффективно противодействовать проявлениям террористического характера и включающее в себя: видеонаблюдение, единые ситуационные центры, ужесточение системы контроля доступа к служебным помещениям, оборудование объектов УТО, имеющих прямой проход без

присутствия персонала, охранной сигнализацией (метро, торговые комплексы и т.п.);

- обеспечение взаимодействия сотрудников органов внутренних дел и иных правоохранительных органов, персонала объекта УТО, сотрудников охранных организаций и работников соответствующих служб города;

- координация действий всех подразделений, входящих в структуру системы обеспечения безопасности объектов УТО, в том числе путем организации проведения тактико-специальных учений по отработке взаимодействия сил и средств, привлекаемых к обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов УТО, ликвидации последствий чрезвычайных происшествий;

- реализация антитеррористических мероприятий, предусмотренных комплексными целевыми программами (на срок 3-5 лет) по совершенствованию антитеррористической защищенности объектов УТО.

Меры профилактики, которые могут быть реализованы посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов:

1) создание системы межведомственных и ведомственных нормативных правовых актов, определяющих:

- взаимодействие руководства министерств (ведомств) или владельцев (собственников) с руководством (иными должностными лицами) подведомственных (подчиненных, подконтрольных) или находящихся в собственности объектов УТО по вопросам обеспечения их безопасности;

- порядок взаимодействия объектов УТО с государственными органами и иными организациями по вопросам обеспечения их безопасности;

- порядок обмена информации объектов УТО с государственными органами и иными организациями по вопросам их обеспечения;

2) создание системы локальных нормативных правовых актов, определяющих: порядок подбора персонала объектов УТО, его обучения и инструктажа;

- подразделение (должностное лицо), уполномоченное осуществлять контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов УТО;

- подразделение (должностное лицо), уполномоченное непосредственно осуществлять обеспечение безопасности объектов УТО;

- специальные обязанности работников объектов УТО по обеспечению его безопасности;

- систему мер обеспечения безопасности и порядок их реализации;

- порядок идентификации инцидентов безопасности объектов УТО и реагирования на них персонала и сотрудников подразделений, непосредственно обеспечивающих безопасность объекта;

- порядок и правила ознакомления посторонними лицами, в том числе сотрудниками контролирующими и правоохранительных органов, с документацией, определяющей систему обеспечения безопасности объектов УТО;

– порядок и правила нахождения посторонних лиц, в том числе сотрудников контролирующих и правоохранительных органов, на территории объектов УТО;

– порядок и правила контроля за соблюдением персоналом объектов УТО порядка и правил обеспечения безопасности объекта;

3) закрепление в правоустанавливающих документах положений, направленных на обеспечение безопасности объектов УТО:

– установление в Коллективном договоре между трудовым коллективом и администрацией объектов УТО общих положений об ответственности за несоблюдение исполнительской дисциплины и невыполнение должностных и специальных инструкций;

– установление в типовой форме трудового договора между работником и администрацией объектов УТО обязанностей не разглашать сведения, составляющие коммерческую, служебную или иную охраняемую законодательством тайну, сосредоточенную на объектах УТО, а также не использовать в личных интересах или в интересах физических или юридических лиц информацию, полученную при исполнении служебных обязанностей, если она не подлежит разглашению и ответственности за их невыполнение;

– установление письменного обязательства работников объектов УТО о соблюдении конфиденциальности и его формы .

На основании анализа законодательной базы и выявленных в ней проблем следует предложить следующие правовые нормы, направленные на в основном на улучшение организации антитеррористической защиты УТО, исходя из того, что существующая законодательная база в РК по организации системы противодействия террористическим актам защита осуществляется в основном от предполагаемого объекта терроризма, когда первоочередными мерами борьбы определены следующие меры: установление режимного пропуска; охранные меры; административные меры. Эти меры можно назвать пассивными мерами защиты, которые призваны сделать объект крепостью, которая защитит его от террора, в которых и органам ОВД также отведена пассивная роль, направленная в основном на выявление административных правонарушений. А более полезными должны стать активные меры, которые предусматривают подготовку к борьбе с террористическими посягательствами от субъектов посягательств на объекты и на население и их защиту. Они должны быть для органа МВД не просто объектом контроля, а должны стать помощниками местной полиции по этим вопросам.

Поэтому нами предлагается в Законе «О противодействии терроризму» расширить функции органов МВД, направленные на совершенствование организации и контроля за состоянием объектов, которые считаются уязвимыми в террористическом отношении, для антитеррористической защиты, выделив их функции относительно организации защищенности УТО, изложив ч.1.ст. 7 Закона следующим образом:

«ОВД РК выявляют, предупреждают, пресекают и расследуют террористические преступления, отнесенные законами РК к их ведению;

участвуют в проведении антитеррористической операции; организуют совместно с местными органами власти и руководителями защищённость; контролируют состояние антитеррористической защищённости объектов, уязвимых в террористическом отношении».

Для этого нужно в ОВД, функции по организации защищённости УТО передать местной полиции. Считаем, что это позволит им осуществлять относительно УТО следующие активные меры:

– составление, на основе имеющегося опыта казахстанских и зарубежных специальных служб, и правоохранительных органов, реестра признаков подготовки террористических посягательств на УТО и поддержание его в актуальном состоянии, постоянно внося в него изменения. К таким признакам следует отнести:

1) информацию о террористических структурах, которые обычно практикуют атаки уязвимые объекты;

2) тактику и способы совершения террористических посягательств;

3) уровень технической вооружённости террористов.

– обеспечение курирующими полицейскими постоянно УТО информацией о возможной подготовке террористами атак до наступления теракта, при этом ими должны быть не только администрации и сотрудники служб безопасности УТО, а также граждане и др. категории лиц, проживающие в расположении УТО, в зависимости от конкретной террористической обстановки;

– разработать для каждого типа УТО, с учетом их особенностей оперативной обстановки, местной специфики и его окружения свой алгоритм антитеррористических мероприятий, осуществляемыми местными подразделениями ОВД совместно с местными органами исполнительной власти и администрацией УТО и т.д .

Результаты исследования по пятому направлению (формулировка научно-обоснованных предложений по совершенствованию законодательства в области антитеррористической защиты уязвимых объектов Республики Казахстан).

Также мы полагаем возможным, рекомендовать антитеррористическим комиссиям Акиматов областей и городов республиканского значения при отнесении объектов к категории «опасные производственные объекты» руководствоваться Законом Республики Казахстан «О гражданской защите» от 14 апреля 2014 года. А положение Постановления Правительства Республики Казахстан № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» от 28 августа 2013 года, регулирующее порядок определения опасных производственных объектов, как условие своего действия по содержанию должна носить отсылочный характер.

В этой связи, считаем, текст п. 12 постановления Правительства № 876 изменить и изложить в следующей редакции:

«опасные производственные объекты определяются статьей 71 Закона Республики Казахстан № 188-V «О гражданской защите» от 14 апреля 2014 года и идентифицируются в соответствии с Приказом Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан № 353 «Об утверждении

Правил идентификации опасных производственных объектов» от 30 декабря 2014 года».

Пункты 13 и 14 Постановления Правительства Республики Казахстан № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» от 28 августа 2013 года, исключить.

Более того, местным исполнительным органам в лице антитеррористических комиссии при Акиматах областей и городов республиканского значения при осуществлении деятельности по определению и включению опасных производственных объектов в региональные Перечни объектов уязвимых в террористическом отношении, необходимо взаимодействовать и согласовывать с территориальными органами Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан, в лице его комитетов по индустриальному развитию и промышленной безопасности, как органов уполномоченных вести учет и производственный контроль за опасными производственными объектами, исполнению ими требований промышленной безопасности, выявлению обстоятельств и причин нарушений, влияющих на состояние безопасности производства работ.

Следует заметить, что предприятия, производственные подразделения и другие объекты данных предприятий идентифицируются в соответствии с Приказом Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 353 «Об утверждении Правил идентификации опасных производственных объектов».

В настоящее время в Республике Казахстан объекты отраслей промышленности и видов деятельности, идентифицируемые как опасные производственные объекты, дифференцированы следующим образом:

- опасные производственные объекты горной отрасли промышленности;
- опасные производственные объекты нефтяной и газовой отраслей промышленности;
- опасные производственные объекты, осуществляющие проведение нефтяных операций на море;
- опасные производственные объекты по подготовке и переработке газов;
- опасные производственные объекты нефтехимической, нефтеперерабатывающей отраслей, нефтебаз и автозаправочных станций;
- опасные производственные объекты химической отрасли промышленности;
- опасные производственные объекты по хранению и переработке растительного сырья;
- опасные производственные объекты металлургической отрасли промышленности;
- опасные производственные объекты, ведущие взрывные работы;
- виды деятельности, связанные с использованием атомной энергии;
- виды деятельности при эксплуатации магистральных трубопроводов. возможного снижения риска вредного воздействия опасных

производственных факторов на работников, население, попадающее в расчетную зону распространения чрезвычайной ситуации, окружающую среду.

Идентификация опасных производственных объектов осуществляется организациями, имеющими опасные производственные объекты самостоятельно. В процессе идентификации выявляются все опасные производственные объекты организации на основе анализа проектной документации вне зависимости от места их нахождения и состояния эксплуатации. По результатам идентификации организации в течение пятнадцати рабочих дней предоставляют информацию в территориальные департаменты Комитета индустриального развития и промышленной безопасности.

Исходя из специфики опасных производственных объектов их антитеррористическая защищенность должна строиться и учетом промышленной безопасности установленных для каждого конкретного опасного производственного объекта, в целях создания условий их стабильного функционирования, направленного на минимизацию угроз выброса в окружающую среду опасных производственных веществ при совершении террористического акта. Требования промышленной безопасности на рассматриваемых объектах осуществляются установленными в технических регламентах, правилах обеспечения промышленной безопасности, инструкциях разработанных и утвержденных уполномоченным органом в лице Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан. Это Приказ «Об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов по подготовке и переработке газов» от 30 декабря 2014 года № 357, «Об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов по производству расплавов черных, цветных, драгоценных металлов и сплавов на основе этих металлов» от 30 декабря 2014 года № 346 и др.

Также мы считаем, что одним из наиболее универсальных терминов, определяющих понятие и признаки «стратегического объекта» представлен в ст. 193-1 «Стратегические объекты» Гражданского кодекса Республики Казахстан. Разработка отдельного термина применимого для обеспечения антитеррористической защиты объектов рассматриваемой категории представляется нецелесообразным.

Сказанное, убеждает, что положения Постановления Правительства Республики Казахстан № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» от 28 августа 2013 года, регулирующее порядок определения стратегических объектов, как условие своего действия по содержанию должна носить отсылочный характер.

В этой связи, считаем, целесообразным текст п. 3 постановления Правительства № 876 изменить и изложить в следующей редакции:

«стратегические объекты определяются статьей 193-1 Гражданского кодекса Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года».

Пункты 4-11 Постановления Правительства Республики Казахстан № 876 «Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» от 28 августа 2013 года, исключить.

Проведенный анализ конструкции ст. 149 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. позволил выявить излишнюю загруженность категорированием лиц, указанных в диспозиции с лицами, представленными в санкции статьи, и способствовал поиску оптимальной модели решения коллизий. В этой связи, авторским коллективом предложена собственная редакция текста ч. 1 ст. 149 КРКобАП.

Так, в целях совершенствования административного законодательства Республики Казахстан, эффективной реализации органами внутренних дел функции по контролю за состоянием антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении считаем целесообразным слова «собственником, владельцем либо руководителем ...», а также «либо субъектом охранной деятельности, заключившим договор об оказании охранных услуг по объекту, уязвимому в террористическом отношении ...» исключить из текста ч. 1 ст. 149 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан от 5 июля 2014 г., дополнив его словами следующего содержания «лицом ответственным за антитеррористическую защищенность ...», и изложить его в следующей редакции:

«Неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение лицом ответственным за антитеррористическую защищенность объекта, уязвимого в террористическом отношении, обязанностей по обеспечению антитеррористической защиты и соблюдению должного уровня безопасности вверенного ему объекта –».

Более того, в целях унификации законодательства также считаем необходимым слова «физических или ...» исключить из текста санкции ч. 1 и 2 ст. 149 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан.

Согласно п. 28 ст. 6 Закона Республики Казахстан «Об органах внутренних дел» от 23 апреля 2014 г. органы внутренних дел наряду с возложенными на них полномочиями осуществляют контроль за состоянием антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении, и исполнение их руководителями требований, предусмотренных Законом Республики Казахстан «О противодействии терроризму». Обязанность органов внутренних дел по контролю за состоянием антитеррористической защищенности объектов УТО закреплена также в п. 2 ст. 7 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму». Так, органы внутренних дел «выявляют, предупреждают, пресекают и расследуют террористические преступления, отнесенные законами Республики Казахстан к их ведению, участвуют в проведении антитеррористической операции, организуют и контролируют состояние антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении». Из смысла закона следует, что наряду с функцией контроля органы внутренних дел обязаны организовать состояние антитеррористической

защищенности объектов УТО. Функционально с учетом компетенции ОВД, они не могут заниматься организацией антитеррористической защищенностью объектов УТО. Данная деятельность является прямой обязанностью лиц, ответственных за антитеррористическую защищенность на соответствующем объекте УТО. В целях унификации законодательства считаем необходимым слова «организуют и ...» исключить из текста п. 2 ст. 7 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму» , изложив его в следующей редакции:

«2) органы внутренних дел Республики Казахстан выявляют, предупреждают, пресекают и расследуют террористические преступления, отнесенные законами Республики Казахстан к их ведению, участвуют в проведении антитеррористической операции, контролируют состояние антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении».

В соответствии со ст. 10-3 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму» в перечень обязанностей руководителей или иных должностных лиц, объектов, уязвимых в террористическом отношении, независимо от форм собственности, наряду с другими мероприятиями входит разработка паспорта антитеррористической защищенности вверенных им объектов (пункт 2). Данные паспорта разрабатываются на основе типового паспорта, образец и содержание которого регламентированы Постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 ноября 2013 г. № 1217 «Об утверждении типового паспорта антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении» .

В ходе проведенного опроса руководителей и иных лиц, ответственных за обеспечение антитеррористической защищенности объектов УТО, было установлено, что большинство из них не обладают информацией о необходимом количестве экземпляров паспортов антитеррористической защищенности, местах их хранения и внутреннего обновления (например, в случае смены руководителя, реконструкции здания, установления систем видеонаблюдения или иных дополнительных средств наблюдения и т.д.). В этой связи считаем целесообразным закрепить в подпункте 2 п. 1 ст. 10-3 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму» положение, касающееся указанных моментов, и изложить его в следующей редакции:

«2) разработке на основе типового паспорта — паспорта антитеррористической защищенности вверенных им объектов. Паспорт составляется в двух экземплярах, один (оригинал) — хранится у руководителя объекта, второй (копия) — в дежурной части территориального органа внутренних дел. Паспорт и его копия обновляются по мере происшедших соответствующих изменений на объекте УТО, в том числе и в части его антитеррористической защищенности».

В Постановлении Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований к системе антитеррористической

защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении» в зависимости от видов объектов УТО устанавливаются соответствующие требования к их антитеррористической защищенности. Ко всем видам объектов УТО является обязательным наличие телевизионной системы наблюдения, которая должна обеспечивать хранение информации не менее 30 суток. Данное положение закреплено в подпункте 74 п. 3 вышеназванного постановления применительно к объектам массового скопления людей. Относительно особо важных государственных, стратегических и опасных производственных объектов законодателем не определен срок хранения подобной информации. В процессе совместного участия в проверках, проводимых ДВД Карагандинской области на данных объектах УТО на предмет соответствия требованиям антитеррористической защищенности, было установлено, что в силу отсутствия правовой регламентации срок хранения видеoinформации на электронных носителях различный. Учитывая это, полагаем, что срок хранения видеoinформации должен быть единым и строго регламентированным для всех категорий объектов УТО. В связи с этим считаем целесообразным пункт 1 п. 42 Постановления Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении», устанавливающий требования к телевизионной системе видеонаблюдения особо важных государственных, стратегических и опасных производственных объектов, дополнить предложением следующего содержания: «Срок хранения информации должен составлять не менее 30-ти суток».

В соответствии с пунктом 2 ст. 10-3 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму» в целях реализации соответствующих мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов, «собственники, владельцы, руководители или иные должностные лица объектов, уязвимых в террористическом отношении, независимо от форм собственности, обязаны предусматривать необходимое финансирование». На сегодняшний день по информации ДВД Карагандинской области только 70% объектов УТО соответствуют требованиям антитеррористической защищенности, предъявляемых Постановлением Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении». Аналогичная ситуация имеет место практически по всей республике.

Основной причиной невозможности осуществления в полном объеме соответствия этим требованиям является отсутствие достаточных материальных средств на их осуществление. Материалы административной практики по делам рассматриваемой категории и проведенный опрос собственников, владельцев, руководителей и иных лиц, ответственных за обеспечение антитеррористической защищенности объектов УТО, подтверждают данное обстоятельство. В этой связи отдельное внимание хотелось бы уделить привлечению к административной ответственности по ст. 149 КРКобАП РК руководителей и иных лиц, ответственных за обеспечение

антитеррористической защищенности объектов УТО, финансируемых из государственного бюджета. Сложность исполнения требований, регламентированных Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении требований к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении», в полном объеме заключается в том, что не всегда необходимые для этого денежные средства имеются в распоряжении руководителей данных объектов УТО, потому что «выделение средств администраторами бюджетных программ сопряжено с необходимостью утверждения дополнительных расходов на сессии соответствующих маслихатов, объявления государственных закупок услуг» . Материалы судебной практики свидетельствуют о том, что в тех случаях, когда руководители бюджетных организаций (предприятий) приняли все зависящие от них меры для выполнения требований по обеспечению антитеррористической защищенности вверенных им объектов, но в целом не исполненных по независящим от них причинам (в частности, ввиду отсутствия необходимого государственного финансирования) административные дела по ст. 149 КРКобАП РК прекращаются за отсутствием состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 741 КРКобАП РК) . В таких ситуациях суды учитывают наличие бюджетной заявки на финансирование для реализации мероприятий по антитеррористической защищенности соответствующего объекта УТО, оформленной в соответствии Приказом Министра финансов Республики Казахстан от 24 ноября 2014 г. № 511 «Об утверждении Правил составления и представления бюджетной заявки» .

В этой связи, исходя из положений ст. 25 КРКобАП РК, и в целях совершенствования ст. 149 КРКобАП РК считаем целесообразным дополнить данную норму примечанием, предусматривающим освобождение от административной ответственности руководителей объектов УТО, финансируемых из государственного бюджета, следующего содержания:

«Не подлежат административной ответственности по ст. 149 КРКобАП РК руководители или иные должностные лица объектов, уязвимых в террористическом отношении, которые финансируются из государственного бюджета при наличии своевременно внесенной бюджетной заявки на финансирование мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности и при условии выполнения всех других обязанностей, предусмотренных ст. 10-3 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму».

Ряд результатов научного исследования уже были реализованы посредством деятельности НИИ Карагандинской академии МВД РК, подготовлены и направлены для внедрения в нормотворческую и правоприменительную деятельность.

Разработанные предложения и рекомендации, могут быть использованы в формировании законодательной базы, учебном процессе организаций образования юридического профиля, а также в системе служебной подготовки в системе ОВД.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия терроризму» от 8 января 2013 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
2. Закон Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
3. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения об Антитеррористическом центре РК» от 24 июня 2013 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
4. О некоторых вопросах дальнейшей организации профилактики религиозного экстремизма и терроризма: Информационный материал Штаба АТЦ. - июнь 2017 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
5. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Типового положения об антитеррористических комиссиях» от 24 июня 2013 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
6. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о республиканском, областном, города республиканского значения, столицы, района оперативных штабах по борьбе с терроризмом» от 24 июня 2013 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
7. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Правил организации и функционирования государственной системы мониторинга информации и оповещения населения о возникновении угрозы акта терроризма» от 9 августа 2013 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
8. Постановление Правительства Республики Казахстан «О Государственной программе по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018 - 2022 годы» от 15 марта 2018 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
9. Постановление Правительства Республики Казахстан «План мероприятий по реализации Государственной программы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018 - 2022 годы» от 15 марта 2018 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
10. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» 23 апреля 2014 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
11. Закон Республики Казахстан «О Службе государственной охраны Республики Казахстан» от 3 октября 1995 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
12. Кодекс Республики Казахстан Об административных правонарушениях от 05 июля 2014 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
14. Постановление Правительства Республики Казахстан № Об утверждении перечня объектов Республики Казахстан, уязвимых в террористическом отношении» от 28 августа 2013 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;
15. Постановление Правительства Республики Казахстан «Требования к системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении» 3 апреля 2015 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

16. Постановление Правительства Республики Казахстан «Некоторые вопросы объектов, подлежащих государственной охране» от 7 октября 2011 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

17. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении типового паспорта антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении» 12 ноября 2013 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

18. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении проверочного листа в сфере государственного контроля за состоянием антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, за исключением объектов Республики Казахстан, охраняемых Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями, а также специальными государственными органами, и исполнением их руководителями требований, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о противодействии терроризму» от 8 июля 2015 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

19. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам транспорта» от 4 июля 2013 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

20. Закон Республики Казахстан «О транспорте в Республике Казахстан» от 21 сентября 1994 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

21. Постановление Правительства Республики Казахстан «Требования к техническим средствам, применяемым при досмотре пассажиров и лиц, посещающих объекты транспортной инфраструктуры, вещей, находящихся при них, в том числе ручной клади и багажа.» от 30 июня 2014 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

22. Постановление Правительства Республики Казахстан «Правила аттестации субъектов транспортной деятельности на соответствие порядку и требованиям по проведению досмотра пассажиров и лиц, посещающих объекты транспортной инфраструктуры, вещей, находящихся при них, в том числе ручной клади и багажа.» от 23 июля 2014 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

23. Постановление Правительства Республики Казахстан «Перечень объектов транспортной инфраструктуры, на которых производится досмотр, лиц, в отношении которых не производится досмотр, веществ и предметов, запрещенных к вносу на объекты транспортной инфраструктуры.» от 23 июля 2014 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

24. Постановление Правительства Республики Казахстан «Правила и требования к проведению досмотра пассажиров и лиц, посещающих объекты транспортной инфраструктуры, вещей, находящихся при них, в том числе ручной клади и багажа.» от 16 октября 2014 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

25. Рейтинг стран по уровню терроризма <https://ru.sputnik.az/infographics/2017/globalnyj-indeks-terrorizma-2017.html>;

26. Рейтинг стран по уровню терроризма/ <http://nonews.co/directory/lists/countries/terrorism> 2015 (дата обращения 30 мая 2018 года);

27. Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия терроризму» 2018 г.// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

28 Резолюция Совета Безопасности ООН 2341, от 13 февраля 2017 года;

29. Антитеррористическая политика Европейского Союза;

30. Антитеррористическая политика и стратегия Европейского союза в нормативно-правовых актах и документах/Отв. ред. В.Г. Киютин. – Бишкек: Изд-воКРСУ, 2009 – 200 с.

31. Livre vert sur un programme europeen de protection des infrastructures critiques. Commission des communauteseuropeennes. – Bruxelles, le 17.11.2005.;

32. Стратегию защиты мест массового скопления людей от терроризма презентовали в Австралии. 20.08.017. <http://gottstat.com/cl/strategiyu-zaschity-mest-massovogo-skopleniya-lyudey-52248.html> (дата обращения 8 июня 2018 года);

33. Закон Российской Федерации «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 N 35-ФЗ;

34. Закон Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ;

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 года № 1244 «Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)»;

36. Закон Республики Беларусь «О противодействии терроризму» от 4 января 2007 г. N 203-З;

37. Указ Президента Республики Беларусь от 17.08.2015 № 356 «О комиссии по противодействию экстремизму и борьбе с терроризмом» (пункт 4);

38. Концепция борьбы с терроризмом в РБ, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25.07.2013 № 658;

39. Постановление КГБ/МВД от 30.09.2016 г. № 24/268 «Об утверждении Положения о профилактических, режимных и организационных мерах предупреждения террористической деятельности и минимизации ее последствий на критически важных объектах Республики Беларусь» Постановление КГБ РБ 24/268 30.09.2016;

40. Положение о комиссии по противодействию экстремизму и борьбе с терроризмом, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь 17.08.2015 г. №356;

41. Закон Кыргызской Республики «О противодействии терроризму» от 8 ноября 2006 года №178;

42. Закон Азербайджанской Республики «О борьбе с терроризмом» от 18 июня 1999 года №687-IQ;

43. Закон Республики Таджикистан «О борьбе с терроризмом» (в редакции от 1.03.2005г.N77, от 12.05.2007г.№246 от 6.10.2008г.№421);

44. Постановление Правительства Республики Таджикистан «О критериях и порядке категорирования объектов, подлежащих обязательной

охране органами внутренних дел Республики Таджикистан» от 5.12.2013 г. № 568;

45. Информация о результатах рассмотрения справки Генеральной прокуратуры о состоянии законности, полноты и эффективности мер, принятых органами внутренних дел при осуществлении контроля за состоянием антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении;

46. Сведения по прекращенным административным материалам за нарушения в сфере АТЗ объектов УТО. Данные статистического учета Комитета правовой статистики и специальных учетов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан за 2017 г.;

47. Методические рекомендации «Предупреждение террористических угроз на объектах, уязвимых в террористическом отношении» Антитеррористический Центр КНБ РК – Астана, 2011 г.;

48. Назаркин, М. В. Теоретические и прикладные проблемы обеспечения безопасности высокорисковых объектов : монография / М. В. Назаркин. – М.: Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД России, 2009. –с. 173-174);

49. Закон Республики Казахстан от 19 октября 2000 года № 85-ІІ Об охранной деятельности (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.)// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;;

50. Современные проблемы обеспечения безопасности критически важных объектов в Республике Беларусь 20 января 2017 Режим доступа – <http://csp.by/blog-ekspert/obekty-kvo/sovremennye-problemy-obespecheniya-bezopasnosti-kr/> (дата обращения 10 июня 2019 года);

51. Антитеррористическая защита критически важных объектов. 27.08.2014. <https://www.arms-expo.ru/news/archive/antiterroristicheskaya-zaschita-kriticheski-vazhnyh-ob-ektov26-08-2012-10-02-00/> (дата обращения 11 июня 2019 года);

52. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 г. № 7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

53. Сведения по прекращенным административным материалам за нарушения в сфере АТЗ объектов УТО по республике за 2017 г. // Рабочее дело № 16.4/1-2 по теме научного исследования «Практика и проблемные вопросы применения законодательства в сфере организации антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, подлежащих контролю органами внутренних дел» центра по исследованию криминологических проблем НИИ КА МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова;

54. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 24 ноября 2014 г. № 511 «Об утверждении Правил составления и представления бюджетной заявки» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

55. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и

признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан» от 15 февраля 2018 г. № 636 // <http://online.zakon.kz/>;

56. Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. № 148 (с посл. изм. и доп.) // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

57. Информация о результатах рассмотрения справки Генеральной прокуратуры о состоянии законности, полноты и эффективности мер, принятых органами внутренних дел при осуществлении контроля за состоянием антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении // Рабочее дело № 16/4.1-2 по теме научного исследования «Практика и проблемные вопросы применения законодательства в сфере организации антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, подлежащих контролю органами внутренних дел» центра по исследованию криминологических проблем НИИ Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова;

58. Антитеррористическая защищенность объектов промышленности и энергетики: Метод. пос. // <http://docplayer.ru/28511152-Antiterroristicheskaya-zashchishchennost-obektov-promyshlennosti-i-energetiki-metodicheskoe-posobie.html>;

59. Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 апреля 2015 г. № 191 «Об утверждении требований в системе антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

60. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. № 375-V (с посл. изм. и доп.) // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

61. Единая система проверок / Руководство пользователя: Астана, 2018. С.33 // Рабочее дело № 16/4.1-2 по теме научного исследования «Практика и проблемные вопросы применения законодательства в сфере организации антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, подлежащих контролю органами внутренних дел» центра по исследованию криминологических проблем НИИ Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова;

62. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования регулирования предпринимательской деятельности» от 24 мая 2018 г. № 156-VI // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

63. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 8 июля 2015 г. № 582 «Об утверждении проверочного листа в сфере контроля за состоянием антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, за исключением объектов Республики Казахстан, охраняемых Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями Республики Казахстан, а также специальными государственными органами, и соблюдением их руководителями требований, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о противодействии терроризму» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

64. Справка МВД РК за 2016-2017 гг. о проверке объектов, уязвимых в террористическом отношении // Рабочее дело № 16/4.1-2 по теме научного исследования «Практика и проблемные вопросы применения законодательства в сфере организации антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, подлежащих контролю органами внутренних дел» центра по исследованию криминологических проблем НИИ Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова;

65. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 г. № 7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

66. Сведения по прекращенным административным материалам за нарушения в сфере АТЗ объектов УТО по республике за 2017 г. // Рабочее дело № 16.4/1-2 по теме научного исследования «Практика и проблемные вопросы применения законодательства в сфере организации антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении, подлежащих контролю органами внутренних дел» центра по исследованию криминологических проблем НИИ КА МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова;

67. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 24 ноября 2014 г. № 511 «Об утверждении Правил составления и представления бюджетной заявки» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/>;

68 Среднегодовая численность работников субъектов предпринимательства определяется с учетом всех работников, включая работников филиалов, представительств и других обособленных подразделений данного субъекта, а также самого индивидуального предпринимателя. Среднегодовым доходом считается сумма совокупных годовых доходов или доходов субъектов предпринимательства, применяющих в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан специальный налоговый режим на основе патента или упрощенной декларации, за последние три года, поделенная на три.