

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно–Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Институт «Юридический»  
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой,  
\_\_\_\_\_ 2019 г.

**Административно–правовое противодействие терроризму**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2019.519ВКР

Руководитель работы,  
\_\_\_\_\_ 2019 г.

Автор работы,  
\_\_\_\_\_ 2019 г.

Нормоконтролер, доцент  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ 2019 г.

Челябинск 2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	8
1 ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ .....	11
1.1 Понятие терроризма как юридического явления .....	11
1.2 История развития законодательства Российской Федерации о противодействии терроризму	14
1.3 Международные законодательные акты в области борьбы с терроризмом .....	22
2 АДМИНИСТРАТИВНО–ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	29
2.1 Понятие административно–правовых средств и административно–правовые средства противодействия терроризму в Российской Федерации .....	29
2.2 Проблемы взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности как основного административно–правового средства противодействия терроризму .....	35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	46
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	49
ПРИЛОЖЕНИЕ .....	54

## ВВЕДЕНИЕ

Современный терроризм – сложное, многоаспектное социальное, политическое и экономическое явление, представляющее собой огромную угрозу безопасности для всего мирового сообщества в целом, в частности для конкретного государства. В определенных странах террористы стремятся к нарушению территориальной целостности государств, к захвату власти в конкретной стране и изменению конституционного строя в ней. Сложившаяся ситуация требует решительной борьбы с терроризмом, а также поиску эффективных методов противодействия как идеологии терроризма, так и всем его проявлениям. Административно–правовое противодействие терроризму является значимым средством борьбы с терроризмом и террористической деятельностью.

Так, по данным Официального портала правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ в период с января 2015 по апрель 2019 года в России было зарегистрировано 7959 преступлений террористического характера.

Также по данным о состоянии преступности за период с января 2015 по апрель 2019 года Генеральной прокуратуры РФ остается не раскрытыми 4140 преступлений террористического характера<sup>1</sup>. Большая часть преступлений террористического характера совершены на Северном Кавказе, в частности в Республике Дагестан и выявлена сотрудниками органов внутренних дел.

Субъектам, которые непосредственно осуществляют работу по борьбе с терроризмом и террористической деятельностью, в том числе органам внутренних дел, требуется использование всей совокупности соответствующих правовых средств, а в частности административно–правовых средств, которым мы уделяем особое внимание и рассматриваем в

---

<sup>1</sup>Сайт правовой статистики Генеральной Прокуратуры. – // URL: <http://www.genproc.gov.ru/>.

данной выпускной квалификационной работе. Указанные обстоятельства, а также большая практическая значимость использования административно-правового противодействия терроризму обусловили актуальность выбранной темы исследования.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в сфере реализации административно-правовых норм, направленных на противодействие терроризму и борьбы с его проявлениями.

Предмет исследования – международные нормативно-правовые акты; нормативные правовые акты Российской Федерации, которые составляют правовую основу для деятельности субъектов противодействия терроризму, осуществляющих борьбу, как с терроризмом, так и с его проявлениями; учебники по разрабатываемой проблеме, монографии, научные статьи.

Цель исследования – выявление причин и условий, порождающих терроризм, анализ и характеристика административно-правовых средств борьбы с терроризмом, разработка предложений по совершенствованию борьбы с терроризмом, выявление проблем взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности.

Для достижения этой цели решаются следующие задачи:

1. рассмотреть исторический аспект, причины возникновения и виды терроризма, раскрыть понятие терроризма как исторического явления;
2. исследовать историю становления Российского и Международного законодательства в области противодействия терроризму;
3. исследовать понятие административно-правовых средств противодействия терроризму;
4. раскрыть сущность административно-правовых средств противодействия терроризму;
5. выявить проблемы взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности.

Нормативную базу работы составили: Конституция Российской Федерации, международное и российское законодательство, нормативные

акты субъектов Российской Федерации. В ходе написания выпускной квалификационной работы автором были использованы исторический, системно–структурный, формально–логический, статистический, социологический метод исследования.

Степень научной разработанности темы. Наиболее значимые исследования осуществлены: Ю.М. Антоняном, Т.А. Боголюбовой, С.С. Босхоловым, Ю.И. Авдеев, А.П. Петрушенков, В.П. Емельяновым, Г.М. Миньковским, С.М. Мохончуком, В.Е. Петрищевым, В.П. Ревиним, К.Н. Салимовым, О.Ф. Шишовым и многими другими.

Теоретической базой исследования являются научные труды в области административного права и административной деятельности органов внутренних дел, а также: истории, теории государства и права, криминалистики, юридической психологии, уголовного права, представленные в трудах: Ю.М. Антоняна, Н.А. Беляева, С.В. Бородина, А.П. Полежаева, М.Ф. Савелия, А.Т. Юношева, С.И. Политов, В.С. Бурдановой, В.В. Вандышева, В.П. Васильева, Я.И. Гилинского, С.А. Денисова.

Нормативной базой работы является– Конституция Российской Федерации, международное и российское законодательство, нормативные акты субъектов Российской Федерации.

Результаты работы имеют практическую значимость для работы субъектов антитеррористической деятельности, содержат выводы, и предложения, автора по проблемам, связанных с понятием терроризма, правовой основы противодействия терроризму, организацией по противодействию террористической деятельности.

Выпускная квалификационная работа включает в себя: введение, основную часть, состоящую из двух глав, где первая глава включает в себя три параграфа, вторая глава включает в себя два параграфа, заключение, библиографический список и приложение.

# 1. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

## 1.1 Понятие терроризма как юридического явления

Современный терроризм – многогранное явление, представляющее собой огромную угрозу безопасности, как для мирового сообщества, так и для конкретного государства. Народы и государства несут серьезные человеческие, экономические и политические потери в связи с деятельностью террористических организаций.

Сложившаяся ситуация требует решительной борьбы с терроризмом, а также поиска эффективных методов противодействия как идеологии терроризма, так и всем его проявлениям, в частности посредством использования административно–правовых средств.

Терроризм – не новое явление: насилие и террор в разнообразных формах и проявлениях был на протяжении всей истории человечества. Латинское слово «террор» в переводе означает ужас, страх. Террор существует как индивидуальный, так и массовый.

В конце XIX – начале XX века террором называлось насилие физического характера, вплоть до уничтожения в отношении политических противников. Впоследствии, посредством преступлений террористического характера стали достигаться преступные цели.

В соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35–ФЗ «О противодействии терроризму», терроризм – идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 06.03.2006 № 35–ФЗ «О противодействии терроризму» // Справочно–правовая система Консультант плюс.

Уголовный кодекс РФ дает понятие терроризма, как – совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в целях воздействия на принятие решений органами власти или международными организациями<sup>1</sup>.

Одним из главных дискуссионных вопросов в юриспруденции, является вопрос об уголовно–правовом понятии терроризма. Сложность заключается в разнообразии проявления терроризма и невозможности вследствие этого сформулировать понятие общего состава. Как следствие, это затрудняет разработку административно–правовых средств, их регламентацию.

Проведя анализ российского законодательства, можно охарактеризовать терроризм как: «насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинение значительного имущественного ущерба, либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов. Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность. Нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63–ФЗ (ред. от 28.04.2018 г.) // Справочно–правовая система Консультант плюс.

международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений<sup>1</sup>».

В действующем законодательстве о противодействии терроризму отсутствует такое часто используемое понятие, как «преступления террористического характера». Федеральный закон «О противодействии терроризму» сформулировал определение терроризма, террористической деятельности и террористического акта, но, в отличие от утратившего силу Федерального закона «О борьбе с терроризмом»<sup>2</sup>, не содержит понятия «преступления террористического характера», не представляет их перечень, предусмотренный статьями Уголовного кодекса Российской Федерации. По нашему мнению, законодательно неопределенный круг преступлений террористического характера, образует в данной сфере ряд проблемных вопросов. В настоящее время термин «преступления террористического характера» употребляется в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, от 5 октября 2009 года, но не дается его определение, а также перечень уголовно–наказуемых деяний.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года указаны основные источники угроз национальной безопасности, а именно: деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения, в том числе путем

---

<sup>1</sup>Сайт Управления МВД России по городу Кирову.– // URL: <http://киров.43.МВД.РФ>.

<sup>2</sup>Федеральный закон от 25 июля 1998 года № 130–ФЗ «О борьбе с терроризмом» (Собрание законодательства РФ, 1998, № 31, ст. 3808) признан утратившими силу с 1 января 2007 года в соответствии с положением части 2 статьи 26 Федерального закона от 06.03.2006 № 35–ФЗ «О противодействии терроризму» (Собрание законодательства РФ, 13.03.2006, № 11, ст. 1146).



завладения оружием массового уничтожения, радиоактивными, отравляющими, токсичными, химически и биологически опасными веществами, совершения актов ядерного терроризма, нарушения безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации; деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе<sup>1</sup>.

Следующим важным понятием, рассматриваемым в рамках темы исследования является понятие «административно–правовых средств», несмотря на большую значимость административно–правовых средств в сфере противодействия терроризму, в науке административного права до сих пор не сформирован единый подход к понятию «административно–правовые средства». Посредством исследования в отдельной главе мы придем к единому подходу в определении понятия.

Резюмируя данный параграф можно сказать следующее. Терроризм –не новое явление: насилие и террор в разнообразных формах и проявлениях был на протяжении всей истории человечества. Одним из главных дискуссионных вопросов в юриспруденции, является вопрос об уголовно–правовом понятии терроризма, как следствие, это затрудняет разработку административно–правовых средств, их регламентацию. Проблемой является и определение понятия административно–правовых средств, несмотря на большую значимость административно–правовых средств в науке не сформирован единый подход к их понятию.

---

<sup>1</sup>Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Справочно–правовая система Консультант плюс.

## 1.2 История развития законодательства Российской Федерации о противодействии терроризму

Сегодня в СМИ и литературе иногда можно встретить мнение о том, что терроризм – это порождение XX века. Однако мы не можем согласиться с этим тезисом.

В Отечественной истории одним из первых упоминаний о факте совершения террористического акта, документально зафиксированном в древнерусских летописях, является политически мотивированное убийство князей братьев Бориса и Глеба, которые позднее были причислены к лику святых. При этом в законодательстве России вплоть до XVI века отсутствовала квалификация терроризма как преступления, не были юридически определены террористические по своему содержанию преступления. В Судебнике 1550 года была предпринята, вероятно, одна из первых попыток установления самостоятельной уголовной ответственности за совершение государственных преступлений, впервые сформулированы признаки субъекта преступлений террористической направленности. В частности, пункт 61 Судебника указывал: «А государскому убойцу и градскому здавцу, и кромолнику (возмутителю народа), и церковному татю, и головному татю, и подметчику, и зажигальщику, ведомому лихому человеку живота не дати, казнити его смертною казнью...»<sup>1</sup>.

В XVI веке отечественным законодателем было сформировано понятие «хитрости», аналогичного, по сути, современному прямому умыслу. Это стало отправной точкой к попыткам правового определения террористических по своей сути проявлений. В XIX веке терроризм в России приобрёл наиболее зримые черты: с одной стороны, активно развивался народнический, революционный террор, а с другой – черносотенный.

---

<sup>1</sup>Судебник государя царя и великого князя Иоанна Васильевича и некоторые сего государя и ближайших его приемников указы, собранные и примечаниями изъясненные покойным тайным советником и Астраханским губернатором Васильем Никитичем Татищевым / – Москва: – 1786. – 270 с.

Новый всплеск террористической активности наблюдался в первые годы становления Советской власти, когда терроризм, по сути, становится средством политической борьбы между конфликтующими сторонами.

В этот период в законодательстве появляется ряд соответствующих новшеств, которые отражают активизацию террористической деятельности: постановление ВЦИК от 5 января 1918 года «О признании контрреволюционным действием всех попыток присвоить себе функции государственной власти», постановление СНК РСФСР от 5 сентября 1918 года «О красном терроре», введение в УК РСФСР 1922 года статьи 64, установившей уголовную ответственность за террористический акт.

Важным этапом в развитии отечественного уголовного антитеррористического законодательства стало принятие Закона СССР от 25.12.1958 года «Об уголовной ответственности за государственные преступления», в котором террористический акт наравне с изменой Родине, шпионажем и диверсией признавался особо опасным государственным преступлением.

В годы перестройки в Советском Союзе, краха советской государственности произошли следующие существенные изменения в отечественном антитеррористическом законодательстве. В частности, в 1994 году был принят Федеральный закон от 01.07.1994 № 10–ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно–процессуальный кодекс РСФСР», который дополнил действовавший на тот момент Уголовный кодекс РСФСР статьёй 213.3, введившей ответственность за терроризм.

В дальнейшем норма об уголовной ответственности за терроризм, изложенная в ст. 213.3 УК РСФСР, в модернизированном виде вошла в ст. 205 УК РФ 1996 года.

Действительно, следует согласиться, что на протяжении всех этапов развития российского уголовного антитеррористического законодательства оно эволюционно модернизировалось в соответствии с реалиями времени,

т.е. с возрастанием террористических угроз. Терроризм, представляя собой социально–политический феномен, заложил в XIX веке основу тех революционных катаклизмов, которые потрясли российскую государственность и на какое – то время разрушили основные традиционные устои российского общества в XX веке.

На современном этапе правовую основу субъектов антитеррористической деятельности составляют: «Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Концепция внешней политики Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Российской Федерации, направленные на совершенствование деятельности в данной области»<sup>1</sup>.

«Общегосударственная правовая система Российской Федерации по противодействию терроризму включает в себя следующую иерархию нормативно–правовых актов, которая составляет правовую основу деятельности субъектов антитеррора»<sup>2</sup>:

«– Конституция Российской Федерации принятая 12 декабря 1993 года. Она содержит в себе ряд принципиальных статей по вопросу о контроле над преступностью.

– Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390–ФЗ «О безопасности», который определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 06.03.2006 № 35–ФЗ «О противодействии терроризму» // Справочно–правовая система Консультант плюс.

<sup>2</sup>Сайт Национального Антитеррористического Комитета. Режим доступа – // URL: <http://nac.gov.ru/>.

видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

– Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35–ФЗ «О противодействии терроризму», устанавливает основные принципы антитеррористической деятельности (ст. 2); правовые и организационные основы предупреждения терроризма и борьбы с ним, минимизации (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом.

– Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16–ФЗ «О транспортной безопасности».

– Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256–ФЗ «О безопасности объектов топливно–энергетического комплекса».

– Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115–ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

– Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114–ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

– Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40–ФЗ «О федеральной службе безопасности».

– Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3–ФЗ «О полиции».

– «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63–ФЗ.

Наряду с перечисленными нормативными правовыми актами, правовую основу антитеррористической деятельности образуют Указы Президента РФ:

а) Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму», предусматривающий образование Национального антитеррористического комитета и антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации.

б) Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 5 октября 2009 г., определяющая основные принципы государственной политики в области противодействия терроризму в Российской Федерации, цель, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации.

в) Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Является базовым документом по развитию обеспечения безопасности России.

г) Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации».

д) Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

е) Указ Президента РФ от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму».

ж) Указ Президента РФ от 2 сентября 2012 г. № 1258 «Об утверждении состава Национального антитеррористического комитета по должностям и внесении изменений в Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризма».

з) Указ Президента РФ от 14 июня 2012 г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства».

и) Указ Президента РФ от 31 марта 2010 г. № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте».

к) Указ Президента РФ от 13 сентября 2004 г. № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом».

л) Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

м) Указ Президента РФ от 17 июня 2003 г. № 680 «О центральных компетентных органах Российской Федерации, ответственных за выполнение Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом».

н) Указ Президента РФ от 28 октября 2014 г. № 693 «Об осуществлении контроля за обеспечением безопасности объектов топливно–энергетического комплекса».

Правительство Российской Федерации путем принятия соответствующих нормативных актов осуществляет непосредственную реализацию Концепции национальной безопасности, выполнение целевых федеральных программ, планов и директив в области борьбы с терроризмом.

К числу нормативных актов Правительства РФ в сфере борьбы с терроризмом относят:

1) Постановление Правительства РФ от 4 мая 2008 г. № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму».

2) Постановление Правительства РФ от 27 мая 2017 г. № 638 «О взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц при проверке информации об угрозе совершения террористического акта, а также об информировании субъектов противодействия терроризму о выявленной угрозе совершения террористического акта».

3) Постановление Правительства РФ от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму».

4) Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

5) Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и обеспечения безопасности населения на транспорте.

6) Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. № 1244 «Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)».

7) Постановление Правительства РФ от 2 октября 2013 г. № 861 «Об утверждении Правил информирования субъектами топливно–энергетического комплекса об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах топливно–энергетического комплекса».

8) Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и гидроэнергетических объектов.

9) Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года.

10) Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов.

11) Постановление Правительства РФ от 20 марта 2003 г. № 164 «Об утверждении Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта».

Также в общегосударственную систему противодействия терроризму относят и иные нормативные акты, такие как:

1) Порядок взаимодействия с операторами связи в случае принятия решения о приостановлении оказания услуг связи юридическим и



физическим лицам или об ограничении использования сетей связи и средств связи в рамках правового режима контртеррористической операции (одобрен решением Национального антитеррористического комитета от 14 февраля 2017 г.).

2) Положение об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации (утверждено председателем Национального антитеррористического комитета 17 июня 2016 г.).

3) Регламент антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации (утвержден председателем национального антитеррористического комитета 17 июня 2016 г.).

4) Приказы федеральных органов исполнительной власти по вопросам антитеррористической защищенности объектов (территорий), порядку составления паспорта безопасности, проведения обследования и категорирования объектов (территорий).

5) Приказ ФСБ России от 25 июня 2008 г. № 304 «Об утверждении Порядка выплаты в органах федеральной службы безопасности единовременного пособия в возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом».

6) Приказ МВД России от 17 февраля 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений». Является основополагающим ведомственным нормативным правовым документом в системе МВД России, регламентирующим деятельность органов внутренних дел по предупреждению преступлений.

7) Приказ МВД России от 31 декабря 2014 года № 1152 «Об обеспечении безопасности объектов органов внутренних дел Российской Федерации от преступных посягательств». Данным приказом утверждается Инструкция по обеспечению инженерно–технической укреплённости и повышению уровня антитеррористической защищенности объектов органов внутренних дел Российской Федерации от преступных

посягательств»<sup>1</sup>. Таким образом, можно сделать вывод, что в Российской Федерации создана обширная нормативно–правовая база противодействия терроризму. История развития отечественного законодательства в области противодействия терроризму берет свое начало еще с Судебника князя Иоанна 1550 года РФ. На протяжении всех этапов развития российского антитеррористического законодательства оно эволюционно модернизировалось в соответствии с реалиями времени, т.е. с возрастанием террористических угроз. На современном этапе развития законодательства в сфере борьбы с терроризмом создана обширная нормативная база по противодействию терроризму. Мы привели иерархию нормативно–правовых актов составляющих основу противодействия терроризму. Однако представляется, что для эффективного противодействия терроризму, правовую базу необходимо своевременно обновлять и совершенствовать в связи с абсолютно новыми вызовами современности. Например, в основополагающем документе, а именно в Федеральном законе «О противодействии терроризму» отсутствует правовая основа для отнесения нормативно–правовых актов субъектов РФ и органов местного самоуправления в общую государственную правовую нормативную базу правовых актов направленных на противодействие терроризму. В настоящее время опасность вызывают беспилотные летательные аппараты, используемые террористами в преступных целях, а в существующей нормативно–правовой базе отсутствует подробная регламентация этой проблемы и методов борьбы с ней, а это напрямую относится к административно–правовой деятельности субъектов противодействия терроризма.

---

<sup>1</sup>Сайт Национального Антитеррористического Комитета. Режим доступа – // URL: <http://nac.gov.ru/>.

### 1.3 Международные законодательные акты в области борьбы с терроризмом

В настоящее время угроза терроризма является одной из наиболее актуальных проблем, во многом определяя мировую повестку дня.

Глобализация придаёт терроризму транснациональный характер, в связи с чем необходимым представляется анализ текущего состояния международно–правового регулирования противодействия терроризму, в том числе путём классификации имеющихся правовых положений с точки зрения того уровня международной уголовной политики, в рамках которого осуществляется правовое регулирование противодействия терроризму. Таких уровней можно выделить три.

1. Глобальный уровень – в рамках Организации Объединённых Наций и международных конвенций.

На сегодняшний день Российская Федерация активно участвует на международной арене в разработке и реализации на практике правовых норм, развивающих глобальную контртеррористическую стратегию. Данная стратегия была принята 8 сентября 2006 г. Генеральной Ассамблей Организации Объединённых Наций и закреплена в Резолюции под № 60/288.

В стратегии прямо указывается, что терроризм не может и не должен ассоциироваться с какой–либо религией, национальностью, цивилизацией или этнической группой. В ней закрепляется ответственность государств за предоставление террористам убежища в финансовом и оперативном плане и злоупотребление ими системой политического убежища. Россия придерживается также иных международных правовых актов, направленных на противодействие терроризму и экстремизму, а также связанным с ними

преступлениям<sup>1</sup>. Перечень международных законодательных актов, составляющих глобальный уровень:

– Резолюция № 60/288 Генеральной Ассамблеи ООН «Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций» (Принята в г. Нью-Йорке 08.09.2006 на 99-ом пленарном заседании 60-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

– Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма (Принята 09.12.1994г.Резолюцией 49/60 на 84 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

– Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (Заклучена в г. Нью-Йорке 13.04.2005 г.).

– Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (Заклучена в г. Нью-Йорке 09.12.1999г.).

– Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (Заклучена в г. Нью-Йорке 15.12.1997г.).

–Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (Заклучена в г. Нью-Йорке 17.12.1979г.).

– Конвенция о физической защите ядерного материала (Вместе с «Уровнями физической защиты, применяемой при международной перевозке ядерного материала», «Классификацией ядерного материала») (Заклучена в г. Вене 26.10.1979 г.) (с изм. от 08.07.2005 г.).

– Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (Заклучена в г. Нью-Йорке 14.12.1973г.).

– Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Заклучена в г. Монреале 23.09.1971г.) (с изм. от 24.02.1988г.).

---

<sup>1</sup>Резолюция № 60/288 Генеральной Ассамблеи ООН «Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций» из информационного банка «Международное право» // Справочно-правовая система Консультант плюс.

– Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (Токио, 14 сентября 1963 г.).

Анализ имеющейся правовой базы позволяет сделать вывод о том, что на уровне международной политики отсутствует единая правовая основа сотрудничества государств в области противодействия терроризму; само же правовое регулирование на этом уровне носит тематический характер, затрагивает лишь отдельные аспекты проблемы терроризма.

## 2. Уровень иных международных организаций.

– Конвенция Шанхайской организации сотрудничества против терроризма (Заключена в г. Екатеринбурге 16.06.2009 г.).

– Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Заключена в г. Шанхае 15.06.2001 г.).

– Соглашение о сотрудничестве в области выявления и перекрытия каналов проникновения на территории государств – членов Шанхайской организации сотрудничества лиц, причастных к террористической, сепаратистской и экстремистской деятельности (Шанхай, 15 июня 2006 г.).

Наиболее предметный характер из международно-правовых документов данного уровня имеют принятая в июне 2001 г. Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества, а также документы, принятые в её развитие, такие как Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.

Содержащая детально прописанные механизмы взаимодействия, указанная правовая основа международного сотрудничества в области противодействия терроризму заложила прочный фундамент для решения задач, стоящих как перед ШОС в целом, так и перед Региональной антитеррористической структурой ШОС, более подробное раскрытие роли которой в структуре системы сотрудничества России, государств Центрально-Азиатского региона и Китая можно назвать одним из направлений дальнейшего совершенствования данной правовой базы.

3. Региональный уровень, Конвенции Совета Европы и Договоры стран Содружества Независимых Государств.

– Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (Варшава, 16 мая 2005 г.), определяет понятия терроризма и экстремистской деятельности, а также круг деяний, относящихся к ним; обозначает принципы осуществления деятельности, направленной на борьбу с данными явлениями; формулирует основы уголовной политики стран–участниц.

– Решение Совета глав государств СНГ «Об антитеррористическом центре государств – участников Содружества Независимых Государств» (принято в г. Минске 1 декабря 2000 г.). Согласно ст. 1 данного документа Центр является постоянно действующим специализированным отраслевым органом Содружества Независимых Государств и предназначен для обеспечения координации взаимодействия компетентных органов государств – участников Содружества Независимых Государств в области борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

– Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза» (Подписан в г. Москве 19.12.2011 г.).

– Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (Подписан в г. Минске 04.06.1999 г.).

– Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Заключена в г. Риме 10.03.1988 г.).

– Европейская конвенция о пресечении терроризма (ETS № 90) (Заключена в г. Страсбурге 27.01.1977 г.) (с изм. от 15.05.2003 г.).

– Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 г.)

Обобщая итоги параграфа, можно сказать следующее.

Приведенная обобщенная иерархия международных НПА составляет международную правовую основу противодействия терроризму. В свете современных вызовов и совершенствования методов и средств используемых террористами необходимо обновлять и своевременно совершенствовать международную базу противодействия терроризму, однако в связи со сложившейся политической обстановкой в мире, в частности на ближнем востоке, где ряд государств пытается получить контроль за данным регионом, мы видим в целом, что перспективы международного сотрудничества, а именно объективного и эффективного на данный момент малы. Делается вывод, что создается определенная обстановка, дестабилизация целых регионов в целях политических и экономических, что недопустимо для эффективного сотрудничества в международном направлении. Существуют и проблемные моменты в приведенных актах.

Таким образом, отличительными чертами нормативной основы противодействия терроризму в рамках СНГ являются конкретный характер правовых положений (отсутствуют неопределённые формулировки, минимизировано количество декларативных норм); ориентированность на преимущественно силовой метод борьбы с терроризмом; вопросы экстрадиции и порядка осуществления правосудия в отношении террористов вынесены за рамки международных правовых актов данной группы.

В юридической литературе звучит тезис о том, что решение проблемы терроризма возможно исключительно путём международного сотрудничества максимально глобального уровня. Между тем сотрудничество в области противодействия терроризму не должно ограничиваться лишь уровнем ООН. Существует множество форм взаимодействия государств в рамках региональных блоков. Значение международно-правовых основ противодействия терроризму на уровне международных организаций (в особенности ШОС) и в рамках СНГ сложно переоценить, поскольку в сотрудничестве на этих уровнях заинтересованы

все государства–участники в целях эффективного сотрудничества для успешного противодействия терроризму.

## 2. АДМИНИСТРАТИВНО–ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1 Понятие административно–правовых средств и административно–правовые средства противодействия терроризму в Российской Федерации

Значимость административно–правовых средств в системе противодействия терроризму не вызывает сомнений, однако в науке об административном праве нет единого подхода к понятию «административно–правовых средств», однако, в научной литературе это понятие используется часто.

Высказывается вполне аргументированное мнение, что административно–правовые средства нужно рассматривать как один из основных структурных компонентов административно–правовых методов<sup>1</sup>, именно административно–правовые средства позволяют осуществлять реализацию убеждения и принуждения и формируют правовой механизм их положительного воздействия<sup>2</sup>.

В административном праве есть другие точки зрения на толкование понятия «административно–правовые средства». М.И. Никулин под административно–правовыми средствами понимает: «используемые в административной деятельности органов государственной власти варианты

---

<sup>1</sup>Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. –М., 2016.– С. 249;

<sup>2</sup>Дихтиевский П.В. Административно–правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности. –М., 2004. –С. 64.



возникновения, трансформации и прекращения общественных отношений в соответствии с государственными целями и задачами»<sup>1</sup>.

В качестве административно–правовых средств противодействия терроризму в Российской Федерации можно рассматривать только те средства, которые закреплены в нормах права российской правовой системы.

«Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, такие средства могут быть закреплены как в нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, которые являются неотъемлемой частью российской правовой системы, так и в национальном законодательстве»<sup>2</sup>.

«В настоящее время есть три уровня законодательства в сфере борьбы с терроризмом: глобальный, региональный и национальный». Приоритет в установлении и закреплении административно–правовых средств противодействия терроризму на федеральном уровне принадлежит Федеральному закону от 06.03.2006 г. № 35–ФЗ «О противодействии терроризму», как основополагающему нормативно–правовому акту в сфере противодействия терроризму.

Анализируя статью 1 данного Закона, можно сказать, что вопросы закрепления правовых средств противодействия терроризму, могут регулироваться подзаконными нормативными правовыми актами, но только федерального уровня.

«Данное положение подвергается критике специалистов, поскольку возможность правового регулирования в сфере борьбы с терроризмом закрепляется только на федеральном уровне, но полномочиями по

---

<sup>1</sup> Никулин М.И. Административно–правовые средства борьбы с лицами, ведущими паразитический образ жизни, и их применение органами внутренних дел: учебное пособие. –Хабаровск, 2010. –С. 34.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г.// Российская газета. – 1993.– 25 декабря.

противодействию терроризму наделены и органы государственной власти субъектов РФ, и органы местного самоуправления»<sup>1</sup>.

В регионах разработаны и действуют законы субъектов РФ, осуществление которых обеспечивается принятием нормативно-правовых актов регионального уровня исполнительными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления. Например: Постановление № 327 от 26.05.2019 Администрации Южноуральского городского округа «О противодействии терроризму и первоочередных мерах, выполняемых в целях минимизации и ликвидации последствий террористического акта в границах Южноуральского городского», также в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» постановлением Губернатора Челябинской области от 14.06.2011 № 214 утвержден состав антитеррористической комиссии Челябинской области.

Учитывая существующую правовую базу в сфере борьбы с терроризмом, как среди субъектов РФ, так и у органов местного самоуправления, законодателью, по нашему мнению, необходимо внести дополнения в ст. 1 Федерального закона «О противодействии терроризму», включив в правовую основу противодействия терроризму нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления, которые, в соответствии с принципами построения российской правовой системы, принимаются в соответствии с федеральным законодательством и не должны противоречить ему.

Изучив понятие «административно-правовые средства» и руководствуясь действующим антитеррористическим законодательством, считаем, что административно-правовые средства противодействия терроризму – это закрепленные в нормативно-правовых актах,

---

<sup>1</sup> Гирько С.И., Воронин М.Ю., Назаркин М.В. и др. Комментарий к Федеральному закону от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (постатейный). – М., 2012. – С. 3–4.

составляющих правовую основу противодействия терроризму, формы и методы реализации специально уполномоченными органами в пределах своей компетенции в целях предупреждения, борьбы и минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Актуальность административно–правовых средств противодействия терроризму обуславливается рядом факторов.

1) Использование в комплексе административно–правовых средств реализует устранение причин и условий, способствующих проявлению террористической деятельности.

2) Закрепление административно–правовых средств в нормативных правовых актах. Нормативное закрепление позволяет органам внутренних дел более эффективно использовать их в предупреждении и пресечении терроризма.

3) Административно–правовые средства являются не только правовым инструментом, они обеспечивают организацию деятельности служб и подразделений органов внутренних дел по рассматриваемому направлению работы.

4) Административно–правовые средства являются видимыми для населения, например, при проведении массовых мероприятий.

Определяя систему административно–правовых средств следует разделить их на три группы: а) предупредительные меры; б) меры пресечения; в) меры административной ответственности<sup>1</sup>.

К предупредительным мерам следует отнести организацию индивидуальной работы с лицами, склонными к совершению действий террористического характера. Например, ранее судимые за подобные преступления.

---

<sup>1</sup>Соколов, А.Ю. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / А.Ю.Соколова.–М, 2017. – 352 с.

Бесспорным примером является террористический акт в г. Беслане. По ряду данных, преступники, принимавшие участие в захвате школы в республике Северная Осетия, ранее привлекались к уголовной ответственности за преступления террористического характера.

Таким образом, выясняется, что предупреждение террористической деятельности охватывает комплекс мероприятий, регламентируемых нормами административного права, направленными на выявление причин и условий, способствующих терроризму, а также воздействия на лиц, склонных к совершению преступлений террористического характера. А.П. Корнев под мерами административного пресечения рассматривает «способы и средства воздействия принудительного характера, используемые в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения его общественноопасных последствий, а также в целях создания возможности для последующего привлечения нарушителя к юридической ответственности»<sup>1</sup>.

Важнейшая цель мер административного пресечения состоит в использовании их представителями правоохранительных органов в целях пресечения совершения противоправного действия и привлечении виновного к ответственности.

Меры административного пресечения содержатся в ряде нормативно-правовых актов, среди них главное место занимает Кодекс об административных правонарушениях РФ и Федеральный закон «О полиции».

Огромное значение в борьбе с терроризмом имеют правовые средства в виде административного задержания и доставления. Они носят принудительный характер и направлены на кратковременное ограничение свободы физического лица. По общему правилу задержание осуществляется сроком до трех часов, а в некоторых случаях – до сорока восьми часов (статья 27.5 КоАП РФ).

Общим основанием административного задержания является совершение административного правонарушения, и эта правовая мера

---

<sup>1</sup> Корнев А.П. Административное право России./А.П. Корнев.– М., 2000. - Ч. 1. С. – 221.

применяется в исключительных случаях, в соответствии со статьей 27.3 КоАП РФ: например, отказ правонарушителя предъявить документы удостоверяющие личность, попытка скрыться с места происшествия, осуществление правонарушителем действий, направленных на продолжение правонарушения.

В Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации содержатся составы административных правонарушений связанные с осуществлением деятельности террористической направленности, которые могут использоваться полицией как правовые средства противодействия терроризму.

Ряд составов административных правонарушений, по которым сотрудники полиции имеют право составлять административные протоколы, включен в главу 11 «Административные правонарушения на транспорте» КоАП РФ. В зависимости от видов транспорта рассматриваемые правонарушения можно объединить в группы: «1) действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте и метрополитене (статья 11.1); 2) действия, угрожающие безопасности полетов (части 1, 3, 4 статьи 11.3); 3) действия, угрожающие безопасности движения на водном транспорте (часть 2 статьи 11.6); 4) правонарушения, предусмотренные статьей 11.14, которые связаны с перевозкой опасных веществ, носят общий характер и образуют универсальную основу для антитеррористической деятельности полиции, применительно ко всем видам транспорта, названного выше»<sup>1</sup>.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях содержится ряд составов правонарушений, которые связаны с осуществлением деятельности террористической направленности, за которые предусмотрена административная ответственность.

---

<sup>1</sup> «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

К таким правонарушениям относят: «1)Статья 13.37. Распространение владельцем аудиовизуального сервиса информации, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалов, публично оправдывающих терроризм, или других материалов, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности. 2) Статья 15.27. Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.3) Статья 15.27.1. Оказание финансовой поддержки терроризму.4) Статья 19.5.1. Неисполнение решения коллегиального органа, координирующего и организующего деятельность по противодействию терроризму.5) Статья 20.27. Нарушение правового режима контртеррористической операции.6) Статья 20.30. Нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно–энергетического комплекса».

Таким образом, мы разделили административно–правовые средства на 3 группы, привели их характеристику. Посредством этого можно выделить список административно–правовых средств:

– Основным административно–правовым средством противодействия терроризму является взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности.

– Организация индивидуальной работы с лицами, склонными к совершению действий террористического характера.

– Установление административного надзора за лицами, совершившими преступления террористического характера.

– Организация и деятельность административных комиссий в органах местного самоуправления и органах государственной власти.

– Организация профилактики терроризма и проявлений террористического характера.

– Использование средств административного пресечения – административное задержание, административное доставление, административный арест и пр.

– Использование субъектам противодействия терроризму комплекса административного воздействия на лиц совершающих правонарушения в сфере терроризма.

– Применение административной ответственности в отношении лиц совершивших правонарушения по перечисленным составам правонарушений в сфере терроризма.

– Применение специальных мер пресечения, в соответствии с ФЗ «О полиции», к ним относится – применение специальных средств, физической силы, огнестрельного оружия.

Резюмируя данный параграф можно сказать следующее.

Административно–правовые средства противодействия терроризму – это закрепленные в нормативно–правовых актах, составляющих правовую основу противодействия терроризму, формы и методы реализации специально уполномоченными органами своей компетенции в целях предупреждения, борьбы и минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма. Борьба с террористической деятельностью охватывает комплекс мероприятий, регламентируемых нормами административного права, которые направлены на выявление причин и условий, способствующих совершению данных преступлений, повышение готовности общества к защите от преступлений террористического характера. Административно–правовые средства являются важной составной частью общей системы противодействия терроризму.

## 2.2 Проблемы взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности как основного административно–правового средства противодействия терроризму

Важнейшей составляющей эффективного и действенного противодействия терроризму является организация четкого и последовательного взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности.

Само понятие «взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности» на данный момент не нашло однозначного и полного определения в юридической науке.

Корнаухова Т.В. рассматривает понятие «взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности» как «процесс, согласованных действий между различными субъектами, как основное административно–правовое средство противодействия терроризму, как один из методов организации органов государственной власти и местного самоуправления в целях противодействия терроризму»<sup>1</sup>.

Необходимость и чрезвычайная важность взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности обуславливается: высокой общественной опасностью терроризма и проявлений террористического характера; реальной угрозой безопасности государства, общества, личности; общими задачами субъектов антитеррористической деятельности, и различиями в правовом положении и роли в обеспечении безопасности; необходимостью мобилизации сил и средств субъектов для реализации комплексного противодействия терроризму.

Необходимость взаимодействия возникает тогда, когда: у одной из сторон отсутствуют силы и средства, какие–либо другие возможности для

---

<sup>1</sup>Корнаухова Т.В. Взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности как основное административно–правовое средство противодействия терроризму // Современное право. –2012. № 6. –С. 26–30.



самостоятельного решения задачи; при наличии у другой стороны лучших позиций или возможностей на определенном направлении противодействия терроризму; при необходимости сохранения в тайне действий одного субъекта противодействия терроризму, их прикрытия под действия другого субъекта; при отсутствии у определенного субъекта противодействия терроризму полномочий на проведение конкретных действий, осуществление конкретных мероприятий, и в ряде других случаев.

Таким образом, с учетом вышесказанного, понятие «взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности» можно определить как «процесс согласованных и совместных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделенных компетенцией проведения мероприятий направленных на устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактике терроризма), выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьбе с терроризмом), минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также негосударственных организаций и объединений, граждан, оказывающих содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий, по решению задач в области противодействия терроризму».

Взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности обеспечивается четким правовым определением места и роли каждого субъекта в системе обеспечения национальной безопасности, в системе противодействия терроризму в Российской Федерации, распределением между ними обязанностей и постановкой конкретных задач, наделением конкретными правами, поддержанием постоянной связи между субъектами и своевременным обменом информацией, заблаговременной разработкой планов совместных действий в случае возникновения террористической угрозы.

Основными формами взаимодействия субъектов противодействия терроризму являются: обмен соответствующей информацией; совместная разработка нормативных актов, регулирующих функции взаимодействующих сторон в сфере их деятельности; совместное планирование и осуществление различных мероприятий; совместная работа по предотвращению и устранению причин и условий, способствующих возникновению террористических угроз и иных угроз безопасности Российской Федерации.

Как нам представляется, назрела необходимость в конкретизации форм и направлений взаимодействия субъектов противодействия терроризму, и прежде всего в «Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом России 5 октября 2009 г., в которой упомянут далеко не полный их перечень»<sup>1</sup>.

«В частности, речь идет об участии субъектов противодействия терроризму в развитии и совершенствовании нормативно–правовой базы, а также в формировании правовой культуры населения; о взаимодействии в области информационного взаимодействия субъектов противодействия терроризму и кадрового обеспечения противодействия терроризму (путем создания экспертно–консультативных групп из числа представителей субъектов противодействия терроризму, обладающих специальными знаниями и навыками)»<sup>2</sup>.

Определение правового регулирования взаимодействия субъектов противодействия терроризму можно получить, обобщив выработанные в юридической науке определения правового регулирования.

Например, С.С. Алексеев предлагает следующее определение: «Правовое регулирование – это осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно–организационное

---

<sup>1</sup>Сайт Национального Антитеррористического Комитета. // URL: <http://nac.gov.ru/>.

<sup>2</sup>Редкоус В.М., Мысин С.В. К вопросу о совершенствовании правовой основы взаимодействия органов безопасности и институтов гражданского общества // Образование. Наука. Научные кадры. 2016.– № 1. –С. 103–105.

воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями»<sup>1</sup>.

Исходя из этого правовое регулирование взаимодействия субъектов противодействия терроризму можно определить как осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно–организационное воздействие на осуществление уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит проведение мероприятий по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактике терроризма), выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьбе с терроризмом), минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также негосударственными организациями и объединениями, гражданами, оказывающими содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий, согласованных и, как правило, совместных действий по решению задач в области противодействия терроризму.

Определив понятия «взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности» и «правовое регулирование взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности» следует рассмотреть организационные основы взаимодействия и суть деятельности, непосредственно субъектов противодействия терроризму.

Организационные основы противодействия терроризму определены в ст. 5. Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35–ФЗ «О противодействии терроризму». Субъектами противодействия терроризму являются уполномоченные органы государственной власти и органы

---

<sup>1</sup>Алексеев, С.С. Общая теория права. – С.С. Алексеев – М.,2011. – С. 209.

местного самоуправления, в компетенцию которых входит проведение мероприятий по противодействию терроризму, негосударственные организации и объединения, а также граждане, оказывающие содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий.

Особое место в системе предупредительного воздействия на терроризм занимают специальные субъекты этой деятельности:

1) Служба внешней разведки России, предупреждает террористическую деятельность путем обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории России, их сотрудников и семей последних.

2) Генеральная прокуратура Российской Федерации в рамках своей компетенции осуществляет надзор за законностью и качеством сбора оперативной информации о фактах терроризма, расследованием дел о терроризме.

3) Федеральная служба безопасности России осуществляет антитеррористическую деятельность путем проведения оперативно-розыскных и иных мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение терроризма.

4) Министерство внутренних дел России осуществляет борьбу с терроризмом посредством предупреждения, выявления и пресечения преступлений террористического характера, преследующих корыстные цели.

5) Пограничная служба при ФСБ России осуществляет борьбу с политическим терроризмом путем предупреждения, выявления и пресечения перехода террористами Государственной границы РФ, незаконного перемещения на территорию России оружия и взрывчатых веществ.

6) Министерство обороны России обеспечивает сохранность оружия массового поражения, ракетного и отраслевого оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, защиту военных объектов.

Важную общую организующую функцию выполняет Национальный антитеррористический комитет и антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации, образованные указом Президента от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму».

Антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации возглавляет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Их основная задача заключается в координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений. Обязательность исполнения решений Национального антитеррористического комитета органами государственной власти, организациями, должностными лицами и гражданами закреплена на законодательном уровне. Установлена административная ответственность за неисполнение решений НАК.

В России регулярно проводятся международные антитеррористические учения, на которые в качестве наблюдателей приглашаются представители различных зарубежных государств и международных организаций. Происходит взаимодействие государств и обмен опыта в сфере специальных операций по обезвреживанию бандформирований.

Пресечение финансирования терроризма является одним из главных условий эффективности противодействия ему<sup>1</sup>. По вопросам противодействия финансированию терроризму может создаваться межведомственная комиссия в соответствии с Указом Президента РФ от 18 ноября 2015 г. № 562 «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Актуальные вопросы развития национальных систем противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в государствах – членах ЕврАзЭС / К.Г. Сорокин и др. – М.: Юстицинформ, 2014. С. – 230.

<sup>2</sup>Указ Президента РФ от 18 ноября 2015 г. № 562 «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма» // Справочно–правовая система Консультант плюс.

В муниципальных районах организация взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления реализуется путем создания межведомственных комиссий в соответствии с Федеральными законами Российской Федерации от 06.03.2006 года № 35–ФЗ «О противодействии терроризму», от 06.10.2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Указом Президента Российской Федерации от 14.06.2012 года № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства», указаниями Национального антитеррористического комитета. Также, реализуются муниципальные программы по профилактике терроризма.

В Стратегии национальной безопасности акцентировано внимание на противодействие использованию террористами информационных и коммуникационных технологий, для пропаганды идей терроризма, экстремизма, вербовки граждан для участия в террористической деятельности, координации и согласования незаконной террористической деятельности, планирования террористического акта.

Существует определенная проблема, выражающаяся в правовом регулировании деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части полномочий по профилактике терроризма и минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений. Данный вопрос является вне правового регулирования применения административно–правовых средств противодействия терроризму в части полномочий по профилактике терроризма. Требуется законодательное закрепление системы профилактики терроризма в субъектах Российской Федерации как составной части общегосударственной системы противодействия терроризму путем принятия на региональном уровне нормативного правового акта «О профилактике терроризма».

Рассмотрим актуальную проблему определения понятия и перечня преступлений террористического характера, т.к. от этого напрямую зависит успешность взаимодействия субъектов антитеррористической направленности как значимого административно–правового средства противодействия терроризму.

В Уголовном кодексе Российской Федерации закреплены три состава преступлений, в диспозициях которых содержатся признаки, прямо указывающие на их отношение к преступлениям исследуемой категории – ст. 205 – 205.2 УК России. В Указании Генеральной прокуратуры № 870/11, и МВД России № 1 от 27 декабря 2017 г. закреплён Перечень № 22 «Преступления террористического характера».

Требуется включить в ст.3 Федерального закона от 06.03.2006 г. № 35–ФЗ «О противодействии терроризму» понятие преступлений террористического характера в следующей трактовке: «преступления, предусмотренные статьями ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 205.6, 208, ч.4 ст. 211, ст. 220, 221, 277, 360, 361; в случае совершения преступления в связи с террористической деятельностью: ст. 207, 211, 278, 279, 282.1, 282.2, 206, 209, 210, 281, 295, 317, 318 Уголовного кодекса Российской Федерации. К преступлениям террористического характера могут быть отнесены и другие преступления, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации, если они совершены в террористических целях».

Резюмируя данный параграф можно сказать следующее.

В данном параграфе мы определили понятия «взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности» и «правовое регулирование взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности».

В действующем законодательстве о противодействии терроризму отсутствует такое часто используемое понятие, как «преступления террористического характера», в Федеральном законе «О противодействии терроризму», отсутствует конкретный перечень преступлений террористического характера. Путем анализа законодательства мы выявили

конкретный перечень преступлений террористического характера. Выявили понятие терроризма в соответствии с законодательством РФ. Внесли предложение по дополнению ст.3 Федерального закона от 06.03.2006 г. № 35–ФЗ «О противодействии терроризму» понятием преступлений террористического характера. В РФ имеется конкретный перечень субъектов осуществляющих борьбу с терроризмом, эффективность зависит от полного, планомерного, последовательного и организованного взаимодействия субъектов. Требуется вовлекать больший процент населения в программу профилактики терроризма, граждан и организаций посредством инструктажа с сотрудниками предприятий по противодействию террористической деятельности, также инструктаж в обязательном порядке требуется проводить с сотрудниками ГО и ЧС предприятий, с учетом новых вызовов и угроз.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, проведя исследование в соответствии с поставленной целью и задачами посредством, которых реализуется цель выпускной квалификационной работы можно сделать следующие выводы.

1. Терроризм в Российской Федерации является одной из важнейших угроз безопасности государства. Субъектам, которые осуществляют непосредственную работу по борьбе с терроризмом и проявлениями террористической направленности, в том числе органам внутренних дел, требуется использование всей совокупности соответствующих правовых средств, а в частности административно-правовых средств, которым мы уделяем особое внимание и рассматриваем в данной выпускной квалификационной работе.

2. Одним из главных дискуссионных вопросов в юриспруденции, является вопрос о понятии терроризма, используемом в действующем законодательстве.

В действующем законодательстве о противодействии терроризму отсутствует такое часто используемое понятие, как «преступления террористического характера», в Федеральном законе «О противодействии терроризму», отсутствует конкретный перечень преступлений террористического характера. Путем анализа законодательства мы выявили конкретный перечень преступлений террористического характера. Выявили понятие терроризма в соответствии с законодательством РФ. Внесли предложение по дополнению ст.3 Федерального закона от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» понятием преступлений террористического характера. В РФ имеется конкретный перечень субъектов осуществляющих борьбу с терроризмом, эффективность зависит от полного, планомерного, последовательного и организованного взаимодействия субъектов.

3. Несмотря на большую значимость административно–правовых средств в системе противодействия терроризму, в науке административного права до сих пор не сформирован единый подход к понятию «административно–правовые средства». Исследовав понятие «административно–правовые средства» и опираясь на действующее антитеррористическое законодательство, полагаем, что административно–правовые средства противодействия терроризму – это закрепленные в нормативно–правовых актах, составляющих правовую основу противодействия терроризму, формы и методы реализации специально уполномоченными органами своей компетенции в целях предупреждения (профилактики), борьбы минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

4. Важнейшей составляющей эффективного и действенного противодействия терроризму является организация четкого и последовательного взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности.

Само понятие «взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности» на данный момент не нашло однозначного и полного определения в юридической науке.

На основе анализа законодательства РФ мы предложили руководствоваться следующим вариантом понятия «взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности», его можно определить как «процесс согласованных и совместных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделенных компетенцией проведения мероприятий направленных на устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактике терроризма), выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьбе с терроризмом), минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также негосударственных организаций и объединений, граждан,

оказывающих содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий, по решению задач в области противодействия терроризму».

5. Для эффективного предупреждения, как одного из структурного элемента общего противодействия терроризма необходимо наладить системный подход в организации предупредительных мер не только на государственном, но и на региональном и местном уровнях. Также очень важно межведомственное взаимодействие общеобразовательных учреждений со специалистами в сфере противодействия идеологии экстремизма и терроризма, например сотрудниками центра противодействия экстремизму МВД РФ, для проведения комплексных мероприятий по формированию правовой культуры молодежи, совершенствование досуга и отдыха.

6. Существует определенная проблема, выражающаяся в правовом регулировании деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части полномочий по профилактике терроризма и минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений. Данный вопрос является вне правового регулирования применения административно-правовых средств противодействия терроризму в части полномочий по профилактике терроризма.

Требуется законодательное закрепление системы профилактики терроризма в субъектах Российской Федерации как составной части общегосударственной системы противодействия терроризму путем принятия на региональном уровне нормативного правового акта «О профилактике терроризма».

7. Учитывая существующую нормативно-правовую базу в сфере противодействия терроризму, как у субъектов РФ, так и у органов местного самоуправления, законодателю, по нашему мнению, необходимо внести дополнения в ст. 1 Федерального закона «О противодействии терроризму», включив в правовую с основу противодействия терроризму нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления, которые,

согласно принципам построения у российской правовой системы, должны приниматься в соответствии с федеральным законодательством и не противоречить ему.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Раздел 1 Нормативные правовые акты и иные официальные акты

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание Законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195–ФЗ // Справочно–правовая система Консультант плюс.
3. Резолюция № 60/288 Генеральной Ассамблеи ООН «Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций» из информационного банка «Международное право» // Справочно–правовая система Консультант плюс.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63–ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – С. 2954.
5. Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 № 683 // Справочно–правовая система Консультант плюс.
6. Указ Президента Российской Федерации «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма» от 18 ноября 2015 г. № 562 // Справочно–правовая система Консультант плюс.
7. Указание Генеральной прокуратуры России «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» МВД России № 1 от 27 декабря 2017 № 870/11 // Справочно–правовая система Консультант плюс.
8. Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 06 марта 2006 № 35–ФЗ // Справочно–правовая система Консультант плюс.

### Раздел 2 Литература

9. Административное право: Учебник для вузов/ Под ред. Б.В.Россинский, Ю.Н.Старилов– М.: Юр.Норма, –НИЦ ИНФРА–М,2019. –566 с.

- 10.Алексеев, С.С. Общая теория права.– С.С. Алексеев–М.,2011.– С. 209.
- 11.Алехин А. П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: ИКД "Зерцало-М". 2003. — 608 с.
- 12.Гирько, С.И., Воронин, М.Ю., Назаркин, М.В. и др. Комментарий к Федеральному закону от 6 марта 2006 года № 35–ФЗ «О противодействии терроризму» (постатейный). /С.И. Гирько, М.Ю. Воронин, М.В. Назаркин.– М., 2007– С. 3–4.
- 13.Дихтиевский, П.В. Административно–правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности. / П.В. Дихтиевский.– М., 2004. – 64 с.
- 14.Кажаров, А.Х. Предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства с целью повышения эффективности работы по противодействию терроризму и экстремизму /Четвертой международной научной конференции по проблемам безопасности и противодействия терроризму. Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. 30–31 октября 2008 г. Том 1. Материалы пленарных заседаний. Материалы Первой всероссийской научно-практической конференции «Формирование устойчивой антитеррористической позиции гражданского общества как основы профилактики терроризма».—М.: МЦНМО, 2009. — С. 10–15.
- 15.Коренев, А.П. Административное право России. Ч. 1. / А.П. Коренев. М. – М., «Щит-М», 2008. – 43 с.
- 16.Корнаухова, Т.В. Взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности как основное административно–правовое средство противодействия терроризму – Т.В. Корнаухова – Современное право. 2012. № 6. – С. 26–30.
- 17.Михайленко, А.Н., Келехсаев, В.И. Противодействие терроризму: международный опыт. / А.Н. Михайленко, В.И. Келехсаев. М. —Фонд им. М. Ю. Лермонтова,2008. – 111 с.

18. Никулин, М.И. Административно–правовые средства борьбы с лицами, ведущими паразитический образ жизни, и их применение органами внутренних дел: учебное пособие. / М.И. Никулин. – Хабаровск, 2010. – 34 с.
19. Овсянко, Д.М. Административное право: учебное пособие. 3–е изд., перераб. и доп. / Д.М. Овсянко. М.,—Юристь, 2000. – 143 с.
20. Петрушенков А.Н. Несовершенство уголовного законодательства в сфере противодействия преступлениям террористической направленности//Вестник Национального антитеррористического комитета. – 2010. – №2. – с. 85.
21. Редкоус, В.М., Мысин, С.В. К вопросу о совершенствовании правовой основы взаимодействия органов безопасности и институтов гражданского общества– Образование. Наука. Научные кадры. 2016. № 1.– С. 103–105.
22. Соколов, А.Ю. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / А.Ю.Соколова.–М, 2017. – 352 с.
23. Сорокин, К.Г. Актуальные вопросы развития национальных систем противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в государствах - членах ЕврАзЭС / К.Г. Сорокин и др. - М.: Юстицинформ, 2014. - 230 с.
24. Татищев В. Н. Судебник государя царя и великого князя Иоанна Васильевича и некоторые сего государя и ближайших его приемников указы, собранные и примечаниями изъясненные покойным тайным советником и Астраханским губернатором Васильем Никитичем Татищевым–Москва: В Университетской типографии, у Н. Новикова – 1786. – 270 с.
25. Шульц, В. Л. Терроризм в современном мире : [монография] / В. Л. Шульц, А. М. Васильев, В. А. Гареев, Ю. М. Антонян. – М. : Наука, 2008. – С. 297–298.

Раздел 3 Постановления высших судебных инстанций и материалы судебной практики

26. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической

направленности» от 09 февраля 2012 № 1 // Справочно–правовая система Консультант плюс.

27. Решение по делу № 22–912/2013г. – <https://rospravosudie.com/court-verhovnyj-sud-respubliki-kareliya-respublika-kareliya-s/act-432261323/> – Архив Верховного суда Республики Карелия (Республика Карелия).
28. Решение по делу № 1–127/2017г. – <https://rospravosudie.com/court-hasavyurtovskij-gorodskoj-sud-respublika-dagestan-s/act-555635618/> – Архив Хасавюртовского городского суда (Республика Дагестан).
29. Решение по делу № 1–114/2016г.– <https://rospravosudie.com/court-severo-kavkazskij-okruzhnoj-voennyj-sud-rostovskaya-oblast-s/act-554754982/> – Архив Северо–Кавказского окружного военного суда (Ростовская область).

#### Раздел 4 Электронные ресурсы

30. Сайт федеральной службы государственной статистики. Режим доступа – // URL: <http://www.gks.ru/>.(дата обращения: 15.04.2019)
31. Сайт правовой статистики Генеральной Прокуратуры. Режим доступа. – // URL: <http://www.genproc.gov.ru/>.(дата обращения: 15.04.2019)
32. Сайт глобальный индекс терроризма. Режим доступа. – // URL: <http://www.peace-league.com/>.(дата обращения: 15.04.2019)
33. Сайт Администрации Карталинского муниципального района. Режим доступа – // URL: <http://www.kartalyraion.ru/>.(дата обращения: 15.04.2019)
34. Сайт Национального Антитеррористического Комитета. Режим доступа – // URL: <http://nac.gov.ru/>.(дата обращения: 15.04.2019)
35. Сайт Национального центра информационного противодействия терроризму и экстремизму в образовательной среде и сети Интернет. Режим доступа – // URL: <http://нцпти.рф>.(дата обращения: 15.04.2019)
36. Сайт Управления МВД России по городу Кирову. Режим доступа – // URL: <http://киров.43.МВД.РФ>.(дата обращения: 15.05.2019)



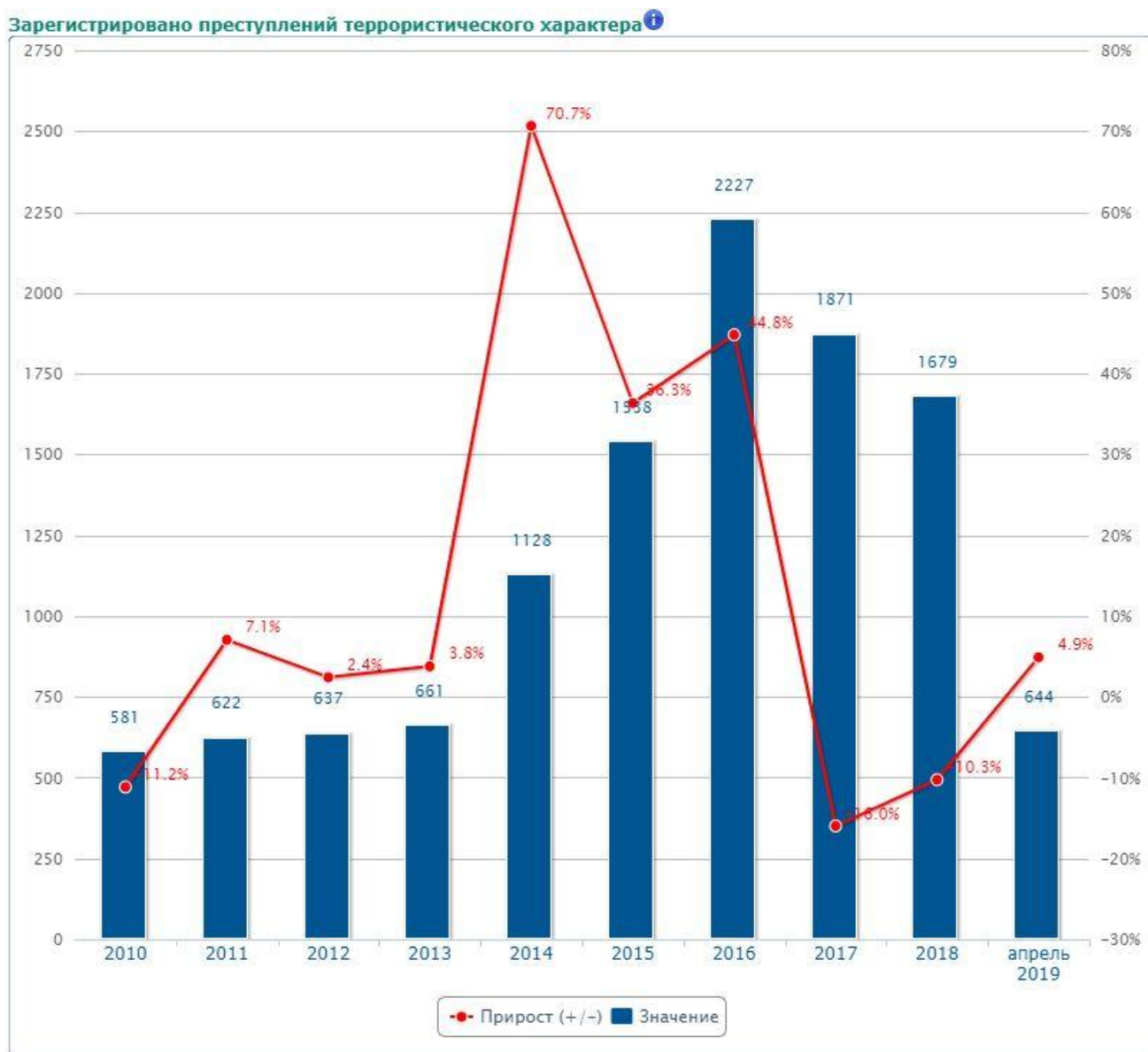


Рис.1 – зарегистрировано преступлений террористического характера.

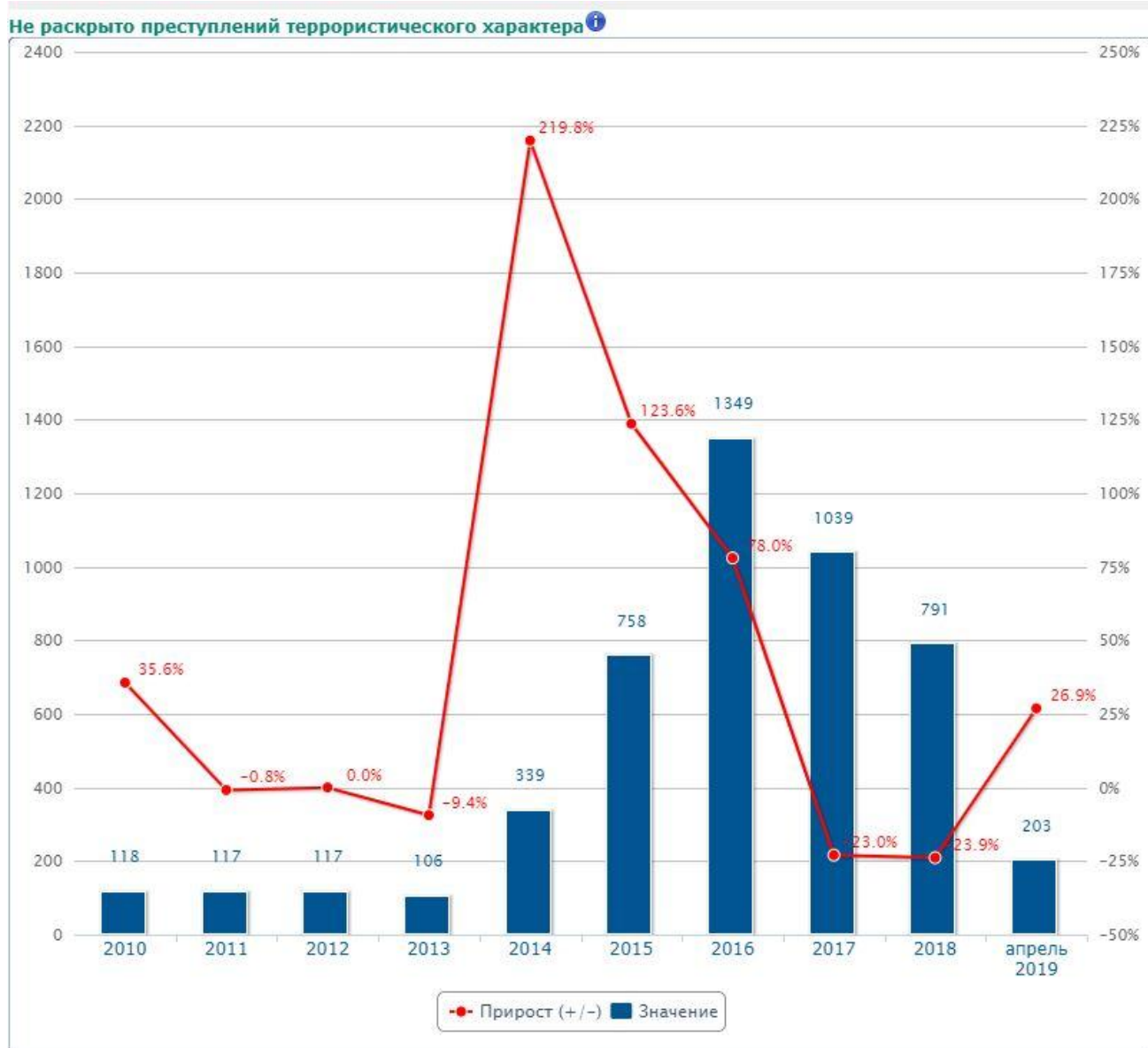


Рис.2 – не раскрыто преступлений террористического характера.

### Зарегистрировано преступлений террористического характера

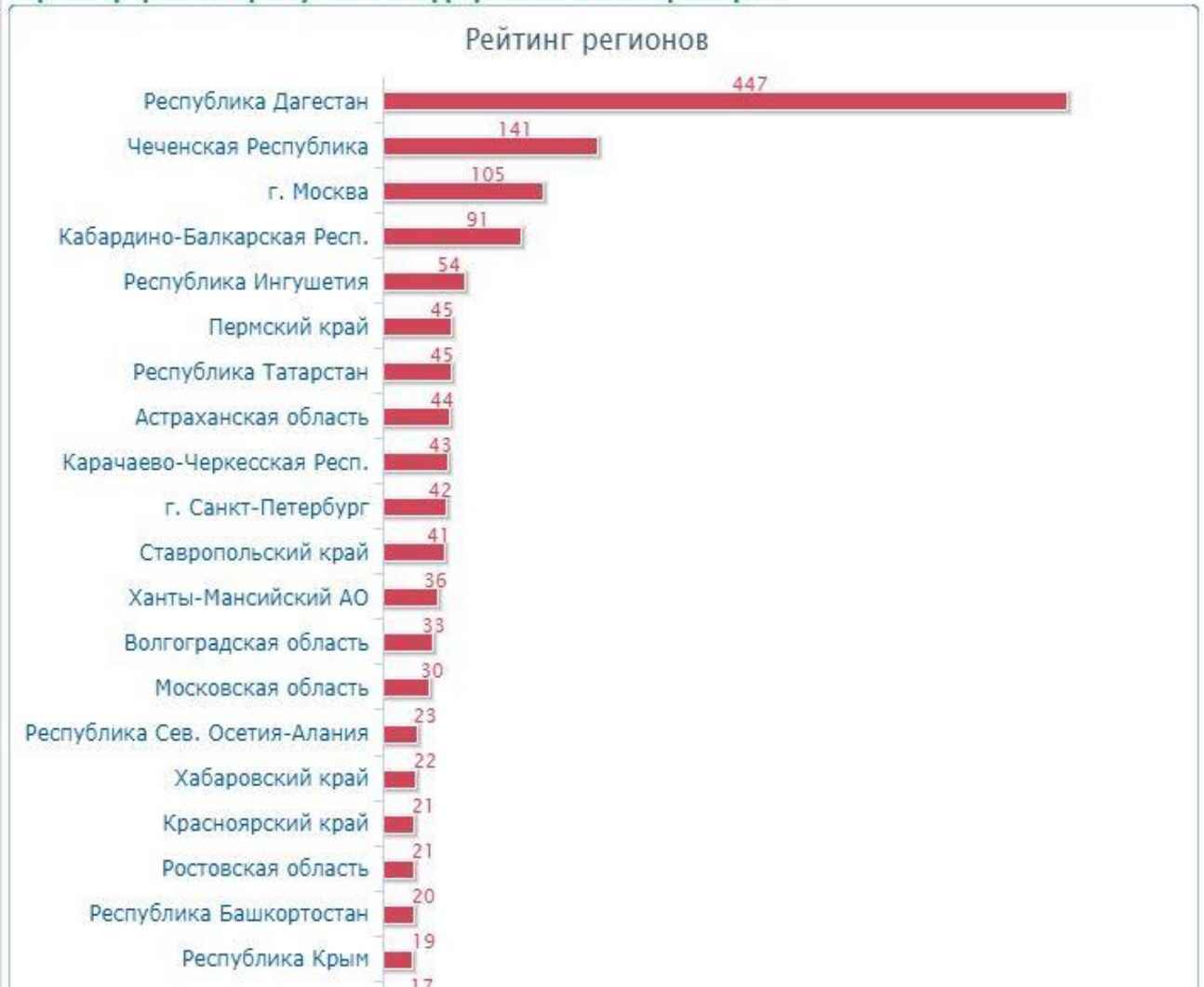


Рис.3 – рейтинг субъектов Российской Федерации по количеству зарегистрированных преступлений террористического характера за 2018 год.