

Тема 1. Нормативная правовая основа антитеррористического законодательства

Тема 1.1. Становление антитеррористического законодательства в Российской Федерации

В новейшей истории России всплеск террористической активности следует отнести к началу 90-х гг. XX в. В этот период терроризм, став неотъемлемой частью происходящих в стране политических и экономических процессов, занял доминирующее положение среди угроз общественной и национальной безопасности. Однако, в отличие от советского законодательства по борьбе с терроризмом и системы его общей и частной профилактики, а также незначительности самой угрозы терроризма в советский период, законодательство по борьбе с терроризмом после известных демократических преобразований в России и возрастания террористической угрозы оказалось не способно своевременно реагировать на происходящие перемены.

Россия и в XXI в. принадлежит к числу наиболее «пораженных» терроризмом стран: в 1997 года в Российской Федерации было совершено 1290 преступлений террористического характера, в 2005 году — 1728. Ученые прогнозируют, что терроризм представляет для нашей страны долговременную угрозу, является фактором общественно-политической жизни, порождаемым широким комплексом объективных и субъективных причин, являющихся как наследием советского времени, так и коренящихся в сложном, противоречивом переходном периоде в развитии страны и изменении ее международного положения.

Волна терроризма, захлестнувшая Россию, вынудила законодателя расширить сферу правового регулирования противодействия этому явлению. Нововведения касались как норм уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного права, так и отражались на административно-правовом регулировании антитеррористической деятельности.

В 1996 года был издан Указ Президента РФ № 338 «О мерах по усилению борьбы с терроризмом», в котором впервые нормативно закреплялась долго вынашиваемая идея межведомственного подхода к борьбе с терроризмом. Правительству РФ поручалось определить порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ при возникновении угрозы актов терроризма или их совершении. Впервые на законодательном уровне была обозначена необходимость создания единого координационного органа при организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при проведении антитеррористической деятельности и пресечении актов терроризма. Органам исполнительной власти субъектов РФ было лишь рекомендовано с учетом складывающейся в регионах политической, социально-экономической и криминогенной обстановки осуществить дополнительные меры, направленные на противодействие возможным актам терроризма.

В целях реализации положений вышеназванного Указа по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по борьбе с терроризмом, повышения эффективности проведения специальных операций по предупреждению и пресечению террористической деятельности Постановлением Правительства РФ от 16 января 1997 года № 45 «О создании межведомственной антитеррористической комиссии Российской Федерации» была создана Межведомственная антитеррористическая комиссия Российской Федерации и утверждено Положение о Комиссии. Впервые законодатель нормативным правовым актом определил межведомственный характер антитеррористической деятельности, перечислил задачи, полномочия комиссии, осветил организационные вопросы. Для непосредственного управления силами и средствами, привлекаемыми для проведения антитеррористических операций и ликвидации последствий террористической деятельности, Комиссия образовывала из своих членов оперативный штаб, порядок работы которого определялся положением об оперативном штабе, утверждаемом председателем

Важнейшим шагом на пути совершенствования системы борьбы с терроризмом стало принятие Федерального закона от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом». Благодаря этому правовое регулирование в сфере борьбы с терроризмом

вышло на качественно новый уровень, что позволило сформировать общегосударственную концепцию борьбы с терроризмом и в соответствии с ней создать новую организационную структуру. Этот Закон сыграл важную роль в формировании правовой базы и системы борьбы с терроризмом. Однако главный недостаток указанного Закона состоял в том, что он рассматривал терроризм не как социально-политическое явление, а лишь отдельные его аспекты, ограничиваясь при этом репрессивной направленностью в ущерб превентивным методам. За рамками терроризма по смыслу его определения остались деяния, не связанные непосредственно с совершением террористической акции, например, пропаганда его идей, вербовка, вооружение, обучение террористов и ряд других аспектов.

Федеральным законом «О борьбе с терроризмом» Межведомственная антитеррористическая комиссия была упразднена, а вместо нее образована Федеральная антитеррористическая комиссия. Постановлением Правительства РФ от 6 ноября 1998 года № 1302 «О Федеральной антитеррористической комиссии» было утверждено Положение о Комиссии и её состав (*в настоящее время утратило силу*).

Таким образом, несмотря на многие положительные черты новой системы борьбы с терроризмом, недостатки правового регулирования и организационного обеспечения в целом снижали эффективность её функционирования. Проблема состояла в том, что спектр применяемых государственной властью методов по борьбе, пресечению, предупреждению терроризма на практике не имел адекватного законодательного обеспечения. Кроме того, существовал ряд серьезных противоречий между федеральным и региональным антитеррористическим законодательством. Так, деятельность региональных антитеррористических комиссий (далее — АТК) была слабо урегулирована нормативными правовыми актами и документами. Многие региональные АТК возглавлялись не руководителями субъектов РФ, а назначаемыми ими заместителями, зачастую не наделенными необходимыми властными полномочиями, тогда как при проведении контртеррористической операции председатель АТК наделялся достаточно серьезными полномочиями.

В конце 90-х г.г. на федеральном и региональном уровнях после совершения серии очередных терактов (взрывы жилых домов в Москве и Волгодонске в сентябре 1999 года) принимались различные нормативные правовые акты в сфере антитеррористической деятельности, которые в настоящее время отменены (например, постановления Правительства РФ: от 15 сентября 1999 года № 1040 «О мерах по противодействию терроризму», от 10 декабря 2002 года № 880 «Об утверждении положения о Федеральной антитеррористической комиссии»), но коренным образом ситуация не менялась.

Благодаря сформировавшемуся в середине 90-х г.г. законодательству о борьбе с терроризмом к настоящему времени наиболее разработанными на законодательном уровне методами в области борьбы с терроризмом оказались следующие: проведение контртеррористической операции, ликвидация организаций террористической направленности, пресечение источников финансирования такой деятельности при их выявлении. Однако из законодательного регулирования выпали меры социально-экономического и нравственно-культурного характера, направленные, прежде всего, на недопущение появления среди определенных групп людей идей террористического толка.

В целом концепция антитеррористической деятельности государства, сформировавшаяся к началу тысячелетия, по-прежнему нуждалась в совершенствовании, и трагические события в Беслане в начале сентября 2004 года лишь обнажили многие недостатки в действовавшей в тот период системе борьбы с терроризмом.

В России, как и во многих других странах, профилактика терроризма рассматривалась как вспомогательное средство, главный же акцент делался на борьбу с организаторами и исполнителями террористических актов. В практике противодействия терроризму преобладали односторонние карательно-репрессивные мероприятия, как правило, военного характера с участием силовых структур.

Первой попыткой сформулировать правовые нормы, регулирующие не только применение силовых методов борьбы с деятельностью террористов, но и реализацию организационных мер по противодействию терроризму, стал **Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»**, который носит системный характер в вопросах регулирования вышеупомянутых правоотношений. Его разделы и главы, содержащие правовые нормы о реализации мер, направленных на общее противодействие терроризму, а также борьбу с ним, призваны наиболее рационально и грамотно использовать имеющиеся в Российской Федерации кадровые, материальные и финансовые ресурсы.

Федеральный закон «О противодействии терроризму» направлен на регулирование процесса противодействия терроризму (а не только борьбы с ним). Он устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики этого явления и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил РФ в борьбе с ним.

Законодатели вложили совсем иной смысл в уже привычные термины, встречающиеся в иных нормативных актах, как, например, в понятия «терроризм», «террористическая деятельность», «террористический акт», «контртеррористическая операция». Законом регулируется порядок возмещения материального и морального вреда, причиненного лицам во время террористических актов, а также условия предоставления социальной поддержки таким лицам.

С принятием федеральных законов [от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»](#), [от 20 апреля 2006 года № 56-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма»](#), а также [Указа Президента РФ от 13 сентября 2004 года № 1167 «О мерах по противодействию терроризму»](#) российское законодательство в сфере противодействия терроризму не только претерпело серьезные качественные изменения, но и получило мощный положительный импульс для дальнейшего своего развития на новом этапе правовой регламентации системы противодействия терроризму.

Тема 1.2. Правовая основа противодействия терроризму

В настоящее время в Российской Федерации действует широкий и разнообразный по содержанию круг нормативных правовых актов в сфере противодействия терроризму.

Среди современных задач стратегического характера, предопределяющих необходимость создания надлежащей правовой базы, особое место занимает проблема формирования эффективного механизма противодействия терроризму. Следует отметить, что круг реальных источников, регулирующих вопросы противодействия терроризму в Российской Федерации, значительно шире перечня актов, установленных ст. 1 [Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»](#) (далее – Закон о противодействии терроризму).

Исходя из положений Закона о противодействии терроризму, правовую основу противодействия терроризму в Российской Федерации составляют:

- Конституция РФ;
- общепризнанные принципы и нормы международного права;
- международные договоры Российской Федерации;
- Федеральный закон №35 и другие федеральные законы;
- нормативные правовые акты Президента РФ;
- нормативные правовые акты Правительства РФ, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты других федеральных органов государственной власти.

Согласно п. "б" ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится: защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Из этого следует, что субъекты Российской Федерации с учетом указанных сфер совместного ведения имеют право принимать законы и нормативные правовые акты в области противодействия терроризму в соответствии с федеральными законами.

Конституция РФ непосредственно не регулирует вопросы противодействия терроризму, однако закрепляет принципы гуманизма, права и свободы человека и гражданина (ст. ст. 2, 6 главы 1, глава 2); определяет основы компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, предопределяющие их задачи, функции и полномочия при осуществлении мер противодействия терроризму (главы 4 - 8).

Ключевым актом, регулирующим вопросы противодействия терроризму в Российской Федерации, является Закон о противодействии терроризму.

В сферу регулирования указанного Федерального закона входят отношения, возникающие:

1. При организации противодействия терроризму;
2. При применении Вооруженных Сил РФ в борьбе с терроризмом;
3. При пресечении террористических актов в воздушной среде;
4. При пресечении террористических актов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства;
5. При участии Вооруженных Сил Российской Федерации в проведении контртеррористической операции;
6. При выполнении Вооруженными Силами Российской Федерации задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

Противодействие терроризму теперь рассматривается как деятельность государства и общества по трем основным направлениям: профилактика терроризма, т.е. предупреждение, устранение причин и условий, порождающих терроризм, борьба с терроризмом, т.е. специальные мероприятия по выявлению, пресечению и расследованию террористических актов, а также минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма.

Благодаря концепции Закона о противодействии терроризму в Российской Федерации вырабатывается алгоритм системных действий в государственной системе по противодействию террористической угрозе, ставятся задачи не только борьбы с существующей террористической деятельностью, но и заблаговременной организации эффективных мер, исключающих или сводящих к минимуму условия для ее генерации и материализации.

Правовую основу противодействия терроризму составляет также и иное федеральное законодательство, подзаконные акты, а также международные акты, в частности:

- [Европейская конвенция о пресечении терроризма \(Страсбург, 27 января 1977 г.\);](#)
- [Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом \(заключена в г. Шанхае 15.06.2001\);](#)
- [Договор о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом \(Минск, 4 июня 1999 г.\);](#)
- [Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации \(принята 21.12.1965 Резолюцией 2106 \(XX\) Генеральной Ассамблеи ООН\);](#)
- [Всеобщая декларация прав человека \(принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948\);](#)
- [Федеральный закон от 19.05.1995 N 80-ФЗ "Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов";](#)
- [Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ "О безопасности";](#)

- [Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации \(отмыванию\) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"](#);
- [Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации \(утв. Президентом РФ 05.10.2009\)](#).

К числу нормативных правовых актов Президента РФ, регулирующих вопросы противодействия терроризму, относятся:

- [от 22 января 2001 года «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»;](#)
- [от 1 ноября 2001 года «Об уполномоченном органе по противодействию легализации \(отмыванию\) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"](#);
- [от 13 сентября 2004 года "О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом"](#);
- [от 15 февраля 2006 года "О мерах по противодействию терроризму"](#);
- [от 14 июня 2012 года «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства».](#)

Широкую организационно-правовую деятельность по противодействию терроризму осуществляет Правительство РФ. Среди его ключевых актов, в той или иной мере влияющих на содержание конституционно-правовых основ противодействия терроризму, следует назвать:

- [Постановление от 22 января 1997 года "О мерах социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом"](#);
- [Постановление Правительства от 25.12.2013 № 1244 "Об антитеррористической защищенности объектов \(территорий\)"](#);
- [Постановление Правительства РФ от 25 марта 2015 № 272 "Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов \(территорий\), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов \(территорий\)"](#);
- [Постановление Правительства Российской Федерации № 1006 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов \(территорий\) Министерства просвещения Российской Федерации, относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов \(территорий\)» \(рассмотрим в разделе 3 настоящего курса\)](#)

Эффективность противодействия терроризму в условиях федеративного устройства России в немалой мере зависит от того, насколько качественно организована система антитеррористических мероприятий и выработаны единообразные меры против терроризма в федеральном центре и в субъектах Российской Федерации. Конституция РФ 1993 года наделила субъекты Федерации самостоятельными законодательными полномочиями вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 73 Конституции РФ).

В соответствии с этим Федеральный закон № 35 и Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 года № 116 "О мерах по противодействию терроризму" предоставляют возможность законодательным органам субъектов Федерации самостоятельно регламентировать деятельность региональных антитеррористических комиссий, осуществляющих координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также минимизации и ликвидации последствий его проявлений.

Тема 1.3. Разграничение полномочий в сфере противодействия терроризму

Согласно п. 4 ст. 3 [Закона о противодействии терроризму](#) под противодействием терроризму понимается деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также физических и юридических лиц по:

- по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);
- по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом);
- по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

На основании п. п. 7, 8 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009) субъектами противодействия терроризму являются уполномоченные органы государственной власти и органы 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. Координацию деятельности по противодействию терроризму, организацию планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также управление контртеррористическими операциями обеспечивают Национальный антитеррористический комитет, Федеральный оперативный штаб, антитеррористические комиссии и оперативные штабы в субъектах Российской Федерации.

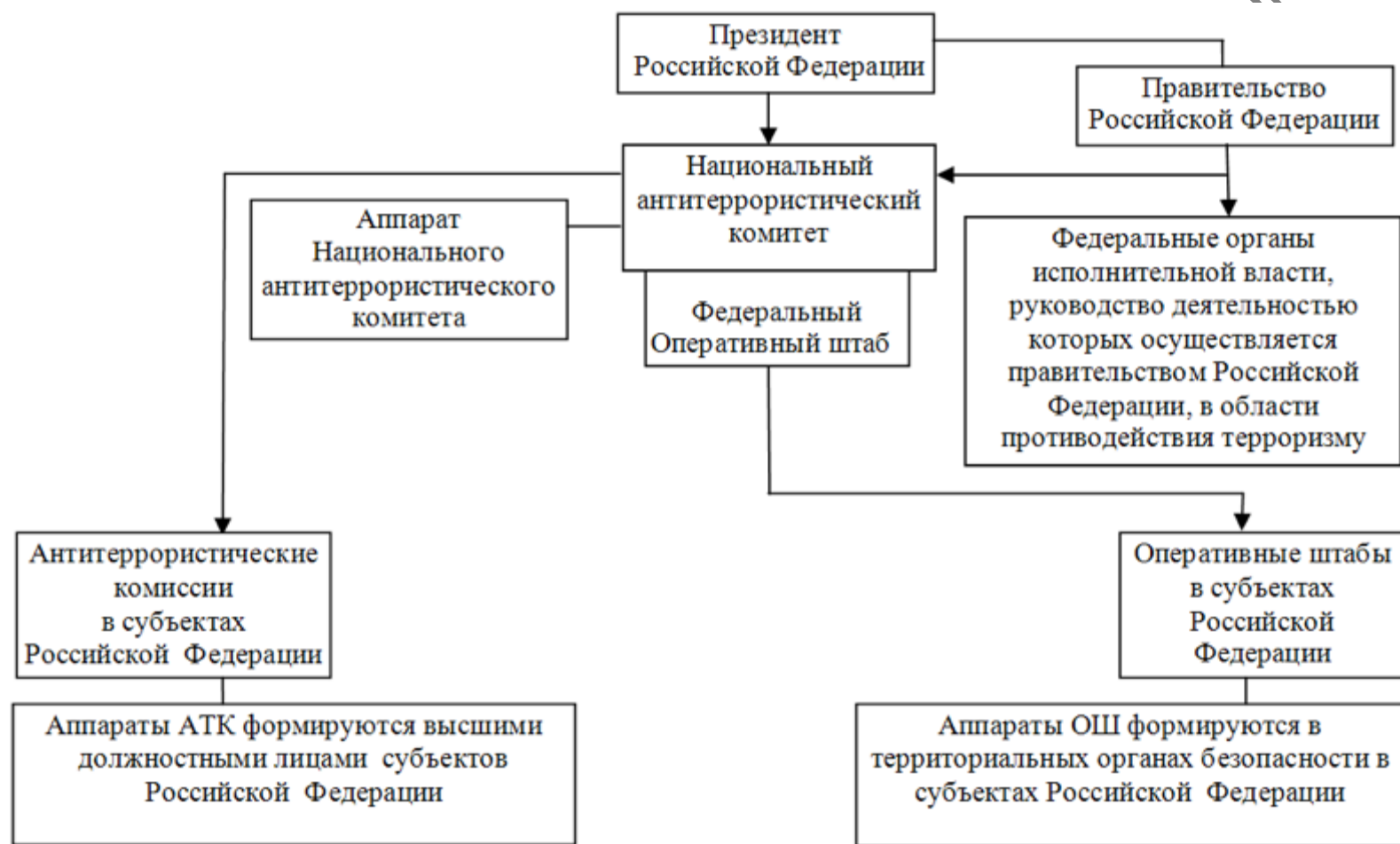


Рис. 1. Схема координации деятельности органов государственной власти по противодействию терроризму в Российской Федерации

Перечень организационных основ противодействия терроризму закреплен в [ст. 5 Закона о противодействии терроризму](#).

Во исполнение указанных основ принимаются нормативные акты, которые направлены на установление и реализацию соответствующих полномочий различных органов власти (в дополнение к установленным Законом о противодействии терроризму).

В частности, на основании ч. 3 ст. 5 Закона о противодействии терроризму федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий.

Согласно п. 1 [Постановления Правительства РФ от 04.05.2008 N 333 "О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму"](#) (далее - Постановление Правительства РФ от 04.05.2008 N 333) федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации:

- участвуют в формировании и реализации основных направлений государственной политики в области противодействия терроризму в пределах своей компетенции;
- обеспечивают антитеррористическую защищенность объектов федеральной собственности, находящихся в их ведении, координируют деятельность по антитеррористической защищенности иных объектов в соответствии со своей компетенцией в установленной сфере деятельности и организуют контроль состояния их антитеррористической защищенности;
- осуществляют взаимодействие в области противодействия терроризму, в том числе обмен информацией;
- обеспечивают профессиональную переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих деятельность по профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений.

В соответствии с п. 1 [Постановления Правительства РФ от 04.05.2008 N 333](#) федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, осуществляют координацию и контроль деятельности по профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений подведомственных федеральных служб, федеральных агентств, их территориальных органов и организаций, а также в соответствии со своей компетенцией осуществляют методическое руководство деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере.

[На основании ст. 8 Федерального закона от 03.04.1995 N 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности" борьба с терроризмом является одним из основных направлений деятельности органов ФСБ.](#)

В целях организации и координации деятельности по противодействию терроризму, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также антитеррористическими комиссиями и оперативными штабами в субъектах Российской Федерации, оперативными штабами в морских районах (бассейнах), **образован Национальный антитеррористический комитет** (п. 1 Положения о Национальном антитеррористическом комитете, утвержденного [Указом Президента РФ от 26.12.2015 N 664 "О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму"](#)).

Комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности

физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта именуется контртеррористической операцией (п. 5 ст. 3 [Закона о противодействии терроризму](#)).

Для участия в проведении контртеррористических операций могут привлекаться в том числе Вооруженные Силы РФ (ст. 6 Закона о противодействии терроризму), полиция (п. 17 ч. 1 ст. 12 [Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции"](#)), войска национальной гвардии (п. 3 ч. 1 ст. 2 [Федерального закона от 03.07.2016 N 226-ФЗ "О войсках национальной гвардии Российской Федерации"](#)).

Также обращаем внимание: согласно ч. 1 ст. 4 [Закона о противодействии терроризму](#) Российская Федерация в соответствии с международными договорами Российской Федерации сотрудничает в области противодействия терроризму с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов в ее составе, а также муниципальными органами в сфере противодействия терроризму и экстремизму является **вопросом о нормативном обеспечении единства и различий при распределении и перераспределении государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней**. За органами местного самоуправления должны закрепляться определенные по своему объему и содержанию полномочия, соответствующие и релевантные их конституционному статусу. Местное самоуправление – как публичная (муниципальная) власть – уполномочено осуществлять отведенные ему как институту российской государственности публично-правовые функции в решении общегосударственных задач, в том числе в противодействии терроризму.

Проявлением этой сущности местного самоуправления является [Федеральный закон от 6 июля 2016 г. N 374-ФЗ](#), которым в действующее законодательство введена статья о полномочиях органов местного самоуправления в области противодействия терроризму. Тем самым, заложены правовые начала участия муниципальной власти в предупреждении терроризма, а за разрабатываемыми ими и реализуемыми программами, мероприятиями и другими действиями признается правовой характер.

[Статья 5.2 Федерального закона N 35-ФЗ "О противодействии терроризму"](#) определяет права и обязанности органов местного самоуправления как участников правоотношений в этой сфере, в том числе полномочия муниципальных образований в предупреждении терроризма, одновременно регламентируя взаимодействие как с федеральными органами исполнительной власти, так и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Сходность муниципальных программ противодействия терроризму, единство целей и задач государственной и муниципальной власти в этой сфере являются необходимым фактором перевода этой деятельности в содержательное организационно-правовое качество. Вести речь о том, что терроризм утратил свою активность, преждевременно. По данным Национального антитеррористического комитета, только в 2017 г. на стадии приготовления предотвращено 68 преступлений террористической направленности. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, федеральные законы в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, другие документы определяют юридические устои.