

Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»

«Юридический факультет»

Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового  
обеспечения государственной службы»

Программа высшего образования

Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»

**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент Березовский Д.В.



---

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА**

**«ТЕРРОРИЗМ КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Выполнил: Земляникин Д. С.,  
гр. ГМУ-42



---

Научный руководитель:

к. и. н., доцент Симашенков П. Д.



---

*оценка отлично*

Самара  
2017

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. История борьбы с терроризмом в России и за рубежом.....	8
1.1. Антитеррористический опыт царской России и СССР.....	8
1.2. Антитеррористическая стратегия: международно-правовой аспект.....	22
Глава 2. Система противодействия терроризму в Российской Федерации.....	34
2.1. Правовые и организационные формы борьбы с терроризмом.....	34
2.2. Актуальные вопросы совершенствования антитеррористической деятельности.....	43
Заключение.....	54
Список использованной литературы.....	58

## Введение

Актуальность данной темы заключается в том, что на сегодняшний день терроризм является сложным и опасным явлением, представляющим серьезную угрозу современному обществу. В современном мире происходит рост количества террористических угроз, количества совершаемых террористических актов, которые приобретают всё больший размах, всё большую изощренность и уносят всё большее количество жертв.

Определение терроризма в российском законодательстве за последние годы претерпело эволюцию, но в целом остается широким и универсальным: «Терроризм – идеология насилия и практик воздействия на принятие решений органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий».

Появление и возникновение терроризма может быть вызвано различными причинами. Эти причины могут носить как политический и социально-экономический, так и психологический характер. Причины возникновения терроризма тоже могут быть разные. Это и условия, которые складываются, в каком-либо государстве или регионе для ведения такой деятельности, так и внутренние психологические причины отдельного человека – это то, что движет человеком, который стал террористом.

Возникновение и распространение терроризма в Российской Федерации имеют определенные исторические предпосылки и связаны как с внутренними экономическими, политическими, социальными, межнациональными, конфессиональными противоречиями, так и с внешними, в том числе общими для всего мирового сообщества, террористическими угрозами.

Объектом исследования является терроризм как угроза национальной безопасности.

Предмет исследования – нормативные правовые акты в сфере противодействия терроризму в Российской Федерации.

Цель – проанализировать актуальные вопросы совершенствования антитеррористической деятельности на основе исторического опыта и разработать комплексную структуру, в рамках которой следует осуществлять и совершенствовать антитеррористическую деятельность

Для достижения цели выпускной квалификационной работы поставлены следующие задачи:

1. выделить исторический опыт борьбы с терроризмом в царской России и СССР;
2. раскрыть международно-правовой аспект Глобальной Контртеррористической Стратегии Организации Объединённых Наций;
3. рассмотреть основные правовые и организационные формы борьбы с терроризмом в Российской Федерации;
4. проанализировать актуальные вопросы совершенствования антитеррористической деятельности.

В процессе написания выпускной квалификационной работы использовались нормативно-правовые акты:

- Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 8.09.2006 № 60/288 «Глобальная Контртеррористическая Стратегия Организации Объединённых Наций»;
- Конституция Российской Федерации;
- Уголовный кодекс Российской Федерации: от 13.06.1996(ред. от 17.04.2017) № 63-ФЗ;
- Федеральный закон от 06.03.2006(ред. от 1.01.2017) № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;
- Указ Президента РФ от 15.02.2006(ред. от 7.12.2016) № 116 «О мерах по противодействию терроризму»;
- Указ Президента РФ от 31.12.2015(ред. от 28.01.2016) № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»;

- Распоряжение Администрации городского округа Самара от 1.07.2009(ред. от 30.12.2016) № 145-р «Положение о Департаменте по вопросам общественной безопасности и противодействия коррупции Администрации городского округа Самара».

Существенный вклад в изучение проблемы терроризма в Российской Империи внесли Карнишин В. Ю.(профессор, д. и. н.), Лоскутов С. М.(доцент, к. ю. н.), Палазян А. С.(доцент, к. ф. н.). Их работы содержат фундаментальные основы борьбы с терроризмом в до революционной России.

В статье Карнишина В. Ю. «Террор в Российской Империи конца XIX – начала XX века: проблема и пути преодоления рассмотрены правовые аспекты борьбы с терроризмом в Российской империи XIX начала XX в.» проанализированы нормативно-правовые акты по борьбе с общественно-политическим террором различного уровня и рамок действия. Показана роль актов чрезвычайного нормотворчества в мобилизации правоохранительных органов для борьбы с массовым террором.

В статье Палазяна А. С. «Полицейский аппарат Российской Империи начала XX в. в борьбе с экстремизмом и терроризмом: историко-правовой анализ» представлен материал, содержащий сведения о деятельности полицейского аппарата Российской империи по борьбе с проявлениями экстремизма и терроризма. Автор формулирует собственную концепцию историко-правового исследования терроризма и экстремизма в истории России, а также борьбы полицейских органов с противоправной деятельностью.

В статье Лоскутова С. М. «Внутренняя агентура в борьбе с террором в Российской империи в конце XIX – начале XX века» рассматривается внутренняя агентура как один из методов борьбы с террором во времена Российской империи. Автор раскрывает развитие этого метода, выделяя основные этапы: зарождение подобной идеи, разработка неписаных правил, закрепление практики использования внутренней агентуры в специальных инструкциях и циркулярах.

В последние годы проблеме современного терроризма в Российской Федерации уделяли внимание Вакуленко Н. А.(подполковник полиции, к. ю. н.),

Воронцов С. А. (профессор, д. ю. н.), Корнаухова Т. В. (доцент, к. ю. н.). Их работы в значительной мере способствовали изучению способов противодействия терроризму и совершенствования контртеррористического законодательства в современной России.

В статье Корнауховой Т. В. «От борьбы к профилактике терроризма» рассматривается исторически сложившаяся антитеррористическая деятельность прошедших столетий в виде силовой борьбы с проявлениями терроризма. Раскрыта очевидная недостаточность военных действий по отношению к террористам и террористическим организациям. Приходя к выводу о недостаточности оборонительно-ответных мероприятий, автор статьи считает, что основной акцент должен смещаться в сторону ранних профилактических мер.

В статье Воронцова С. А. «Терроризм 2016: новые вызовы и угрозы» рассматриваются проблемы, связанные с повышением эффективности комплекса мер противодействия распространению идеологии терроризма в информационном пространстве.

В работе Вакуленко Н. А. «Пути совершенствования мер по борьбе с терроризмом» рассматриваются вопросы оптимизации юридических мер по борьбе с терроризмом, дается анализ способов и форм борьбы с терроризмом, предлагаются меры по совершенствованию законодательного регулирования противодействия терроризму.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена предметом, целью и задачами исследования. Она состоит из введения, двух глав, включающих 4 параграфа и заключения.

Введение раскрывает актуальность, определяет степень научной разработки темы, цель исследования, раскрывает теоретическую и практическую значимость работы.

В первой главе мы рассматриваем опыт антитеррористической деятельности Российской Империи и Союза Советских Социалистических Республик, а также международно-правовой аспект Глобальной Контртеррористической Стратегии Организации Объединенных Наций.

Во второй главе нами выделяются основные правовые и организационные формы борьбы с терроризмом в Российской Федерации и делается анализ актуальных вопросов совершенствования антитеррористической деятельности. Также разрабатывается комплексная структура, в рамках которой следует осуществлять и совершенствовать антитеррористическую деятельность.

В заключении подводятся итоги исследования, формируются окончательные выводы по рассматриваемой теме.

## **1. История борьбы с терроризмом в России и за рубежом**

### **1.1 Антитеррористический опыт царской России и СССР**

Среди множества проблем современного мира на первый план выдвигается борьба с преступностью в форме терроризма. Широко распространяясь по планете, терроризм накладывает отпечаток на социально-политические процессы, дестабилизирует обстановку во многих странах. Государственные органы этих стран предпринимают шаги к его сдерживанию и пресечению: разрабатывают программы и законодательно-правовое обеспечение, создают антитеррористические центры и специальные формирования, налаживают международное сотрудничество и др.

Терроризм в России проявился со второй половины XIX в. Достигнув широкого размаха в 1870 - начале 1880 годов, терроризм в политической форме в России приобрел обширный, пугающий характер в первом десятилетии XX в. Он обострил политическую обстановку в стране, нанес солидный ущерб госслужбе и способствовал вовлечению страны в революцию 1905 - 1907 гг. Особо опасен был терроризм политический. Именно с помощью политического террора революционные силы стремились подорвать внутривнутриполитическую жизнь империи, привлечь народ, чтобы изменить существующий строй и добиться уступок от правительства. Такие цели и средства в наибольшей мере проявились у народолюбцев, анархистов и эсеров. Также сопричастны к ним были и большевики, националисты и социал-демократы.

В борьбе с усиливающейся опасностью правительство стремилось сдерживать террор, укрепляло и развивало систему правоохранительных органов, совершенствовало следственно-розыскную и судебную деятельность, усиливало политику по защите Императора. Если Европа сотрясалась под ударами революционных выступлений, сопровождавшихся террором, в России после выступления декабристов царил относительное спокойствие. Император Николай I мог гулять по столице без охраны.

Обстановка начала меняться с 1875 годов, когда народники - землевольцы, а потом народолюбцы приступили к использованию террористических методов



борьбы. Они реализовали ряд покушений на государственных иновников и развернули охоту на императора Александра II. В тот период времени, система правоохранительных органов не справлялась с новыми задачами и правительство приступило к ее реформированию.

В мае 1871 г. выходит закон, который способствовал усилению роли жандармерии в борьбе с терроризмом. Согласно данному закону чины Корпуса жандармов имели право в открытом порядке расследовать преступления совместно с представителями прокуратуры на правах судебных следователей по уголовным делам. Если раньше жандармерия являлась исключительно органом политического надзора, то после выхода закона она становилась также и органом судебного расследования тяжких политических преступлений.

Были созданы опорные базы в борьбе с терроризмом в форме сыскных секретно-розыскных отделений, которые распространялись по всей империи. Первое такое отделение возникло после покушения 4 апреля Каракозова, представителя террористической группы «Ад», на императора при канцелярии петербургского градоначальника. Главная цель отделений заключалась в раскрытии противозаконных замыслов и предупреждении их. Дальнейшую работу по розыску и предварительному следствию вели жандармские управления. После первых покушений на Александра II (Каракозова и Березовского) были приняты специальные меры по усилению охраны императора и его семьи. Была сформирована специальная «охранительная команда» в составе 89 человек, которая подчинялась дворцовому коменданту. Также на выезды императора составлялся план защитных мер и в состав царского кортежа включались особые тайные агенты[20].

Возрастала роль генерал-губернаторов, губернаторов, градоначальников. Губернатор (генерал-губернатор) должен был опытом, знаниями, делами заслужить доверие жителей, без чего немислимым считался успех его деятельности. На эти посты Министерство внутренних дел выдвигало признанных и много знающих руководителей, имевших большой опыт полицейской или военной службы. Отлично зарекомендовали себя в 1860 – 1870 гг. губернаторы: генералы Ф.Ф. Трепов, Д.Г.

Бибиков, Н.В. Левашов, П.П. Дурново, А.Е. Тимашов, князь Д.Н. Кропоткин, граф П.А. Шувалов, князь В.А. Долгоруков и др.

В апреле 1879 г. страну разделили на 6 временных генерал-губернаторств. Это было связано с покушением на царя, которое совершил представитель революционного кружка «Земля и воля» Соловьёв. В связи с этим генерал-губернаторов наделили дополнительными полномочиями в сфере борьбы с опасными преступлениями против государства[23].

После образования в августе 1879 г. высокоорганизованной и скрытой организации «Земля и воля» терроризм приобрёл более серьёзные масштабы. В ноябре 1879 г. в 3-х местах на пути предполагаемого возвращения императора из Крыма народовольцами были устроены засады с мощными зарядами взрывчатки. По ряду причин эти покушения не удались. Именно Император Александра II был их главной мишенью и для реализации данной цели они в основном использовали динамитную технику. В феврале 1880 г. взрыв в Зимнем дворце организовал С. Халтурин с большим числом человеческих жертв (убито 11 человек, ранено 56, царь не пострадал). Данный террористический акт выявил недостаточную эффективность антитеррористических мер и слабые стороны в полицейских.

Уже в 1880 г. была создана Верховная распорядительная комиссия, которая состояла из 11 человек и имела в своём подчинении все правоохранные органы. Также Министерству внутренних дел перешли охранительные функции вместе с Корпусом жандармов. Преобразованное Министерство внутренних дел возглавил граф М. Т. Лорис-Меликов, который преуспел в должности губернатора и отличился в русско-турецкой войне. Наделенный полномочиями М. Т. Лорис-Меликов стремился стабилизировать ситуацию в стране лоббируя между репрессивными мерами и либерализацией внутривластной жизни. Однако данное направление было прервано в связи с убийством Императора Александра II.

Убийц царя довольно быстро поймали и казнили. Из всего этого новый Император Александр III сделал выводы:

- о необходимости освоения современных, результативных методов политического сыска;

- о более тесном взаимодействии с обществом;
- о продолжении жестких карательных мер в отношении террористов;
- об усилении охраны императора.

К середине 1880 г. были выловлены и наказаны не только цареубийцы, но и большинство других участники террора. Из 17 народовольческих процессов были вынесены 74 смертных приговора, 56 заключены в крепость, 500 сосланы на каторгу.

В августе 1881 г. вышло «Положение о мерах к охране государственного порядка и общественного спокойствия», по которому были расширены полномочия Министерства внутренних дел и местных правоохранительных отделов, преследование государственных преступников ужесточалось. Могло быть введено состояние повышенной или чрезвычайной охраны, если это было необходимым в местностях с повышенной криминогенной обстановкой. Увеличилась численность охранных отделений и жандармских управлений. В 1896 г. корпус жандармов насчитывал 733 офицера и 9087 нижних чинов(в 1880 корпус жандармов 521 и 6187 нижних чинов). Давольно значительное увеличение числа сотрудников Министерства внутренних дел способствовало поддержанию правопорядка в империи[30].

В декабре 1883 г. вышло «Положение об устройстве секретной полиции в империи». В нем обобщался опыт сыскной деятельности, высоко оценена работа охранных отделений Петербурга и Москвы, рекомендовано создавать их в других крупных городах и наиболее криминогенных регионах. Инструкция Департамента полиции от 23 мая 1887 г. значительно расширила права и полномочия этих отделений, регламентировала их взаимодействие с жандармскими управлениями. В ней говорилось, что отделения учреждаются для ведения розысков и расследований по делам связанных с террором. Охранные отделения отличались от жандармских управлений тем, что они осуществляли скрытый агентурный розыск, а жандармские управления занимались официальными расследованиями и привлечением к ответственности.

Многие лидеры террористических организаций в России были вынуждены иммигрировать в Европу в связи с их многочисленными арестами. Здесь велась издательская деятельность, закупалось всё необходимое для создания взрывных устройств, шла обработка общественного мнения Европы в защиту российских террористов. Это способствовало расширению контактов между российскими и зарубежными службами. Эмигранты пользовались поддержкой и сочувствием части европейской общественности. Это требовало от сотрудников спецслужб за рубежом профессионализма, культуры общения, гибкости и дипломатической изворотливости.

Первые центры секретной агентуры в Европе появились в 1883 г. в Париже и Женеве, позднее в Берлине. Возглавлял данное направление генерал П.И. Рачковский. Выходец из обедневших дворян он прошел в полицейско-сыскных органах школу под руководством Г.П. Судейкина и стал заметной фигурой российского сыска. Заграничная агентура следила за передвижениями эмигрантов-террористов, выявляла их планы, пути транспортировки оружия и литературы, распространяла информацию о политической жизни в России. Громким делом группы агентов Рачковского явилась ликвидация в ноябре 1886 г. типографии «Народной воли» в Женеве, за что Рачковского наградили орденом Святой Анны, участники акции получили вознаграждение[22].

Но, пожалуй, самая главная заслуга Рачковского - это установление тесных взаимоотношений между Российской Империей и европейскими государствами. В 1885 г. было подписано двухсторонние соглашения с Германией, Румынией и Австро-Венгрией о выдаче политических преступников, а с Испанией, Болгарией, Португалией, Монако и Нидерландами — договоры о выдаче лиц, причастных к цареубийствам. Такие действия укрепляли международное сотрудничество в борьбе с терроризмом. В 1898 г. состоялась международная конференция служб безопасности в Риме, резолюции которой предусматривали сотрудничество стран Европы в противодействии терроризму и российские представители в ней участвовали.

Было расширено законодательство, регулирующее применение террористами взрывчатых веществ, приняты меры по ужесточению хранения, использования и транспортировки взрывчатых веществ и компонентов для их изготовления.

Практика борьбы с народовольческим терроризмом использовалась в начале 1900 гг. в противоборстве правоохранительных органов с террором эсеров, других партий и организаций. Русско-японская (1905-1907 гг.) война привела к нарастанию революционных движений, что осложняло противоборство правоохранительных органов с массовостью политического террора.

Ярко выраженную террористическую активность демонстрировала партия социалистов-революционеров (эсеров), которая возникла на базе остатков народовольческих групп и организаций в 1901 г. Как и народовольцы, основатели партии (В. Чернов, М. Натансон, Н. Авксентьев, М. Гоц) отводили террору значимое место в пробуждении духа революции у народа. Для детализированной организации террористических актов социал-революционеры создали «Боевую организацию». Данная организация заявила о себе рядом успешных убийств:

- генерал-губернатор Москвы великий князь Сергей Александрович;
- министры внутренних дел Д.С. Сипягин и В.К. Плеве;
- министр просвещения Н.П. Боголепов;
- уфимский губернатор Н.М. Богданович.

Начиная с 1905 г. в террор включились представители партий социал-демократов, анархистов, максималистов, польской партии социалистов народных социалистов и других национальных объединений. 1905 - 1907 гг. отмечаются колоссальными жертвами терактов среди государственных служащих (погибло более 5000 человек). Одним из самых крупных терактов считается взрыв дачи премьер-министра П.А. Столыпина, который организовали максималисты в августе 1906 г. Было убито и ранено более 50 человек охраны и обычных посетителей премьер-министра[32].

В начале 1900 г. удалось покончить с остатками народовольческого террора, нанести решительный удары по терроризму новой волны:

- в 1901 г. в Томске была раскрыта и ликвидирована первая типография социал-революционеров и арестованы основные лидеры партии;
- в 1902 г. в Ярославле был задержан руководитель «Северного союза» эсеров А. Аргунов, а в Киеве охранному отделению под руководством А.И. Спиридовича удалось поймать основных представителей эсеров-террористов;
- к 1903 г. были пойманы лидеры Боевой организации социал-революционеров - П. Крафт, М. Мельников и Г. Гершуни. Их деятельность была раскрыта так, как к руководству Боевой организации социал-революционеров пришел скрытый агент Е. Азеф представитель Департамента полиции.

В 1906 г. П. А. Столыпин был назначен на пост Министра внутренних дел, а потом Председателя Совета Министров. Он принимал решительные меры по восстановлению обстановки в стране и предотвращению террористических актов. В апреле 1906 г. П. А. Столыпин составил программу деятельности правоохранительных органов:

- укрепление охранных отделений;
- индивидуальный подход к революционным партиям, организациям;
- обширное внедрение современных средств и методов сыскной деятельности;
- ужесточение карательных мер в отношении террористов[20].

Так как одной из главных задач террористов была расправа над работниками полиции и жандармерии различного ранга, потери в их личном составе увеличивались. Согласно данным Государственной Думы с октября 1905 по апрель 1906 г. террористами были ранены или убиты более 670 работников системы Министерства внутренних дел. Многочисленные потери и всевозможные террористические акты не могли привлечь людей работать в данной ситуации с полной отдачей.

В декабре 1906 г. были созданы районные охранные отделения, которые подчинялись директору Департамента полиции. Данная структура появилась по инициативе Столыпина. Районные охранные отделения занимались обобщением

поступающих сведений о государственных преступлениях. Так же отделения должны были определять стратегические направления розыска в пределах округов и губерний.

В феврале 1907 г. вышло «Положение об охранных отделениях», которое уточняло правовые основы функционирования отделений, организационную структуру и иерархическую лестницу, основную сферу деятельности. Акцент делался не на количество раскрытых дел, а на число предупреждённых. Больше внимания стало уделяться профессиональной подготовке сотрудников политического сыска. Были открыты курсы, проводились занятия охранных отделений для повышения уровня профессионализма работников и подготовке их к решению тех или иных задач, связанных с террористическими организациями. Проводились встречи по обмену опытом между начальниками районных охранных отделений, способствовавших скорейшему решению интересующих проблем[30].

Учитывая обстановку в стране, разгул преступности, терроризма, Столыпин выступил с инициативой введения чрезвычайных мер по оздоровлению ситуации. Принятый в августе 1906 г. выходит закон, который ужесточил карательные меры по отношению к преступлениям в форме терроризма. Уголовные дела террористов, бандитов и сепаратистов подлежали рассмотрению в военно-полевых судах по ускоренной и упрощенной процедуре. По их приговорам было казнено порядка 200 преступников.

К 1909 г. благодаря постоянному совершенствованию деятельности сыскных структур удалось снизить волну массового терроризма, поймать и наказать наиболее опасных террористов. Наблюдался заметный спад террористических актов со стороны социал. Так в 1906 году ими было совершено 74 теракта, в 1907 г. - 57, то в 1908 г. лишь 3, а в 1909 г. - 249. На фоне ослабления политического терроризма и стабилизации внутривластной ситуации в империи, происходит убийство П.А. Столыпина в Киевском театре в присутствии императора в сентябре 1911 г. Убийца был тайным агентом Киевского охранного отделения, что говорит о том, что террористическая деятельность проникла уже в саму структуру Министерства внутренних дел.

Но тем не менее простреты и ошибки не могут заслонить опыта, который был накоплен правоохрательными органами в освоении продуктивных методов и форм борьбы с политическим терроризмом.

В 1917 г. контртеррористические структуры Российской Империи сошли с политической арены под воздействием факторов, коренившихся вне сферы террор/антитеррор и даже вне внутривосточной политики. Однако антогонизм революционеров-террористов и царской полиции получил продолжение в новой обстановке. Становление советских органов безопасности шло с использованием опыта предшествовавших структур. В подполье большевики узнали сильные и слабые стороны прежней системы. С 1918 г. в органах ВЧК (позднее - ГПУ, ОГПУ, НКВД, НКГБ и т.д.) работали левые (преимущественно) эсеры - носители опыта Боевой организации своей партии. Часть профессионалов царских правоохрательных органов служила новой власти какое-то время[26].

Следующий этап борьбы с насилием в форме терроризма произошёл в России после Октябрьской революции 1917 г., а затем в 1930 г. И уже на борьбу с террористическими актами были направлены советские контртеррористические подразделения.

Сразу после окончания Великой Отечественной войны в 1946 г. на борьбу с терроризмом было направлено новое структурное подразделение Министерства государственной безопасности отдел «Т» (борьбы с террористическими проявлениями). Когда то или иное подразделение Министерства государственной безопасности получало информацию о возможном террористическом проявлении, то данные сведения должны были направляться в отдел «Т», где уже определялось решение о самостоятельном рассмотрении дела или его передачи в другой отдел.

С образованием в марте 1954 г. Комитета государственной безопасности Союза Советских Социалистических Республик отдел «Т» стал вторым отделом четвёртого управления. Ну а позже произошло преобразование структуры Комитета государственной безопасности в феврале 1960 г. Работники и функции отдела «Т», как и иных подразделений управления, были переданы во Второе Главное управление. Такое изменение означало, что контртеррористическая борьба была



возложена на абсолютно все подразделения органов Комитета государственной безопасности, а единоличного органа контролирующего направление по организации противодействия террористическим актам в центральном аппарате Комитета не стало[10].

Данные преобразования свидетельствуют о том, что количество и масштаб проявлений террористического характера был минимален, и что это направление оперативной работы органов Комитета государственной безопасности отходило на задний план.

Перед Комитетом государственной безопасности стояла общая установка, в плане противоборства террористическим проявлениям, являлась организация работы по недопущению похищения и розыск похищенного боевого оружия и боеприпасов, их противозаконного оборота на территории Союза Советских Социалистических Республик, соответственно, которая ставилась перед всеми отделами органов Комитетом государственной безопасности.

В июле 1967 г. в структуре Комитетом государственной безопасности произошло изменение в результате чего в его Пятом управлении «политической контрразведки» был создан Пятый отдел, который занимался обеспечением предупреждения террористических актов.

Первые террористические акты в Союзе Советских Социалистических Республик:

- 1 мая 1954 г. в Архангельске произошёл террористический акт во время первомайской демонстрации, в результате был убит 1-й заместитель председателя Архангельского горисполкома.
- в декабре 1968 г. у Боровицких ворот Кремля был совершён В. Ильиным обстрел кортежа автомашин с космонавтами, в результате которого погиб водитель автомашины.

Главная версия руководителей Комитетом государственной безопасности заключалась в том, что подобные ужасные будоражающие акции могли являться следствием иностранного идеологического воздействия на отдельные группы

населения и отдельно взятых жителей, которые были вовлечены в разного рода негативные социальные процессы.

Когда в Комитете государственной безопасности появилось Пятое управление, на него были возложены следующие полномочия:

- осуществление прикладной помощи подразделениям Комитета государственной безопасности по предупреждению массовых контробщественных проявлений;
- розыск авторов анонимных антисоветских документов-листовок, «воззваний», «обращений», инструкций и т.п., - содержащих угрозы или призывы к совершению государственных преступлений, насильственных противоправных действий;
- проверка и организация работы по сигналам о вынашивании террористических намерений.

29 июля 1974 г. по приказу председателя Комитетом государственной безопасности Союза Советских Социалистических Республик Ю. В. Андропова было создано контртеррористическое подразделение «Альфа» для борьбы с террористическими проявлениями и другими особо опасными проявлениями.

В самом начале подразделение состояло из 30 офицеров. Они стали основой данного подразделения и будущими командирами и наставниками. Самая первая пробная и удачная операция группы «Альфа» была проведена 28 марта 1979 г., когда в Москве в американское посольство проник гражданин Союза Советских Социалистических Республик Ю. Власенко. Он угрожал совершить взрыв в здании( с собой в посольство он пронёс 2 кг тротила), если ему не предоставят беспрепятственный вылет за границу. Закончилось тем, что террориста удалось обезвредить выстрелом снайпера в руку.

27 декабря 1979 г. в ходе совместной операции, офицеры группы «Альфа» за три минуты захватили дворец Амина в Афганистане, который был хорошо укреплен. В 1980 – 1990 гг. подразделение «Альфа» в основном специализировалось на контртеррористических операциях по освобождению заложников.

Второе главное управление Комитета государственной безопасности, ответственное за контрразведку, продолжало заниматься возможными террористическими проявлениями со стороны иностранных граждан. В августе 1969 г. на базе «контртеррористического» отделения Пятого отдела был образован самостоятельный Седьмой отдел, полномочия которого заключались в контроле каналов въезда в Союз Советских Социалистических Республик иностранных граждан и недопущении возможного использования террористами в качестве защиты постоянных представительств иностранных стран.

В составе Седьмого отдела работники также занимались розыском авторов анонимных листовок, которые содержали угрозы совершения террористических актов. В этом отделе находилась вся база данных, которая поступала в Комитет государственной безопасности из разных источников. Естественно эти данные касались террористических намерений и возможно даже действий[10].

В 1970 годы произошла смена направления и методов терроризма. Участились попытки вооруженных захватов и угона за рубеж летательных аппаратов, вместо огнестрельного оружия все чаще стали появляться взрывные устройства. Сменилась тактика террористических действий – террористы использовали тактику «слепого», которая заключается в безадресности действий, а его цель – это пробуждение чувства страха и паники среди населения.

Большое внимание органы Комитета государственной безопасности уделяли проверки на причастность к тем или иным террористическим актам спецслужб иностранных государств. Для данных подозрений имелись определённые оперативные сведения. Даже сейчас о причастности Центрального разведывательного управления США и иных спецслужб к международному терроризму не для кого не секрет. Информация становится более доступной общественному мнению. Тогда же об этом не писала ни одна зарубежная пресса.

1 сентября 1973 г. был совершён террористический акт у мавзолея В.И.Ленина на Красной площади террорист-смертник осуществил подрыв взрывного устройства, в результате чего погибло три человека, включая террориста, и четверо школьников получили ранения.

Самое большое количество сигналов о возможных террористических актах появилось во время проведения летом 1980 г. в Москве XXII Олимпийских игр.

В августе 1981 г. для специальных контртеррористических операций была создана группа специального назначения Комитета государственной безопасности Союза Советских Социалистических Республик «Вымпел». Данная группа входила в состав Первого главного управления Комитета государственной безопасности - Управления «С» (занималось разведкой под глубоким прикрытием, без видимых связей). Основной род деятельности группы «Вымпел» это:

- освобождение заложников;
- борьба с террористами и проведение специальных операции;
- ведение разведывательной и диверсионной работы.

У группы специального назначения «Вымпел» был опыт ведения секретных операций на территории Никарагуа, Мозамбики, Афганистана, Вьетнама и Анголы[36].

Органы Комитета государственной безопасности также занимались розыском и выдворением с территории Союза Советских Социалистических Республик иностранцев, которые были подозреваемыми в причастности к террористической деятельности.

В отчете Комитета государственной безопасности об итогах оперативно-служебной деятельности за 1989 г. сообщалось, что в течение года взяты под контроль в связи с высказыванием террористических намерений 130 граждан Союза Советских Социалистических Республик, пресечены 3 попытки захвата пассажирских самолетов, контролировалось поведение 140 граждан, высказывавших намерения по захвату самолетов.

Не был допущен въезд в Союз Советских Социалистических Республик 384 иностранцев, которые являются членами международных террористических организаций. На основе полученной информации были поставлены на контроль по въезду еще 899 иностранных граждан[10].

Таким образом, наша страна имеет большой опыт противодействия террористическим проявлениям. До октября 1917 г. в охране государственного и

общественного строя и борьбе с терроризмом принимала участие вся система государственных и негосударственных органов России. Основную и непосредственную работу по предупреждению и пресечению террористической деятельности выполняли специальные службы Российской Империи, которые зарекомендовали себя достаточно дееспособными органами.

Необходимо также отметить руководителей контртеррористического подразделения Пятого управления Комитета государственной безопасности Союза Советских Социалистических Республик, благодаря силе духа, умениям и мастерству которых многие годы советские граждане жили не зная страха, не опасаясь за жизнь и безопасность своих родных и близких. Это Чириков Л.Н., Звезденков В.В., Головин В.А., Зязин Е. Д.

Приобретенный под их руководством ценный опыт противодействия террористическим проявлениям востребован сотрудниками органов государственной безопасности многих государств мира и сегодня. И об этом не стоит забывать, оглядываясь на наше относительно недавнее прошлое.

Можно отметить, что и в дальнейшем, в изменившихся условиях оперативной обстановки внутри страны и на международной арене после 1992 г., объективная необходимость противодействия террористической угрозе была осознана в полной мере, что привело к созданию соответствующих подразделений в формируемых новых органах государственной безопасности Российской Федерации.

Так в Министерстве безопасности, а затем Федеральной службе контрразведки, Федеральной службе безопасности Российской Федерации в 1992 - 1995 годы существовало Управление по борьбе с терроризмом.

Летом 1995 г. указом президента РФ на базе Управления по борьбе с терроризмом был образован Антитеррористический центр Федеральной службе безопасности Российской Федерации. В состав Антитеррористического центра на правах управлений были возвращены специальные подразделения «Альфа» и «Вымпел».

## **1.2. Антитеррористическая стратегия: международно-правовой аспект**

Глобальная Контртеррористическая Стратегия Организации Объединенных Наций была принята государствами-членами 8 сентября 2006 года. Уникальность данной стратегии заключается в том, что она является глобальным документом, который призван укрепить общенациональные, регионально-духовные и международные усилия по контртеррористической борьбе.

Впервые в международной практике все государства-члены согласились с общим стратегическим подходом к борьбе с терроризмом, не только послав четкий сигнал о том, что терроризм неприемлем во всех его формах и проявлениях, но и выразив решимость предпринять практические шаги, как в индивидуальном, так и в коллективном плане, по предотвращению терроризма и борьбы с ним. Эти практические шаги включают широкий круг мер, варьирующихся от укрепления государственного потенциала в деле борьбы с террористическими угрозами до лучшей координации контртеррористической деятельности системы Организации Объединенных Наций.

Глобальная Контртеррористическая Стратегия ООН в форме резолюции и прилагающегося Плана действий содержит четыре основных раздела.

В основе Стратегии закреплены основные главные принципы, представляющие последовательные меры борьбы с терроризмом.

1. Терроризм признаётся неприемлимым во всех его формах и проявлениях. Не важно кто, где и с какой целью совершил террористический акт - это в первую очередь угроза международной безопасности.

Для полной реализации данного принципа все государства должны на законодательном уровне закрепить уголовную ответственность за совершение преступлений террористического характера. Террористы которые совершают теракты должны быть подвергнуты уголовному преследованию или выдаче. В Уголовном Кодексе Российской Федерации есть статьи, которые касаются террористической деятельности. Их подробнее мы рассмотрим во второй главе данной работы.

2. Государства должны отказаться от какого бы то ни было содействия террористам, финансирования терроризма, соучастия в преступлении террористической направленности, подстрекательства к терроризму, пропаганды идей терроризма[1].

Общедоказано, что количество и тяжесть террористических актов во многом зависят от каналов финансирования, к которым террористы могут получать доступ. Эффективное противодействие терроризму не может реализовываться без уничтожения экономической основы терроризма..

Необходимо отметить, что Российской Федерацией была проведена колоссальная работа, которая заключалась в создании правовой базы в сфере противодействия финансированию терроризма. В частности, были ратифицированы Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма и Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Уголовный Кодекс Российской Федерации также был дополнен статьями, которые устанавливают уголовную ответственность за вовлечение лица в совершение преступлений террористического характера или склонение лица к участию в деятельности террористической организации, вооружение либо обучение лица в целях совершения указанных преступлений, а равно финансирование акта терроризма либо террористической организации. Внесены существенные дополнения в Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма»[8].

3. Даже во время противодействия терроризму необходимо помнить о основополагающих правах и свободах человека и гражданина в целях обеспечения безопасности людей. Критике должна подвергаться практика, в рамках которой во время борьбы с терроризмом происходит нарушение отдельными государствами общепризнанных прав и свобод человека в целях обеспечения как национальной, так и международной безопасности.

4. Ответственность за осуществление Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций лежит на государствах-членах .

Реализация Стратегии предполагает регулярный обмен информацией о предупреждении терроризма и борьбе с ним, проведение разного рода практических мероприятий по обмену опытом в сфере контртеррористического противодействия (предотвращения, расследования и преследования в отношении террористических актов) на международном уровне; научно-аналитическую работу по выработке более эффективных программ борьбы с международным терроризмом, причинами его зарождения; изучение опыта различных государств по предупреждению и ликвидации терроризма для более полного представления о методах борьбы с террористической угрозой[19].

Как отметил Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в докладе «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии», «ядерное, биологическое, химическое или радиологическое террористическое нападение имело бы опустошительные масштабные последствия. Помимо огромных человеческих потерь и разрушений оно могло бы нанести смертельный удар по мировой экономике и повергнуть миллионы людей в состояние крайней нищеты». Это требует дальнейшего развития международно-правовых средств, направленных на нейтрализацию имеющихся угроз[41].

5. Необходимость воздерживаться от применения силы каким-либо образом, не соответствующим целям и принципам ООН, добиваться урегулирования споров мирными средствами в соответствии с основополагающими принципами международного права.

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Пан Ги Мун, определяя направления борьбы с терроризмом в выступлении на саммите по экстремизму в Вашингтоне, особо подчеркнул: «Военные операции имеют решающее значение для устранения реальных угроз. Но пули не могут быть решением на все случаи жизни», – добавив при этом, что «стратегия экстремизма – это ненависть. Нам необходима комплексная стратегия, направленная на гармоничное развитие, целенаправленную интеграцию и мир»[40].



6. Терроризм не может и не должен ассоциироваться с какой-либо религией, национальностью, цивилизацией или этнической группой, защита мировых религий (прежде всего ислама) от экстремистского влияния.

В Обращении Генерального секретаря Организации Объединенных Наций: «От нестабильности к миру» 24 сентября 2014 года Пан Ги Мун особо подчеркнул: «В Ираке и Сирии мы ежедневно сталкиваемся с новыми проявлениями варварства, которые оказывают разрушительное воздействие на весь регион. Как заявляют мусульманские лидеры во всем мире, террористические организации, сеющие хаос в регионе, не имеют никакого отношения к исламу. Эти экстремистские группы представляют собой явную угрозу для международного мира и безопасности, что требует принятия международным сообществом комплексных мер реагирования»[43].

В современной внутренней политике ряда государств отмечается тенденция возникновения конфликтности на религиозной основе. В. Наумкин отмечает «появившийся в Западной Европе тезис о «Еврабии» (Eurabia), в котором отразились страхи европейцев перед возможной цивилизационной трансформацией Европы под натиском не поддающейся ассимиляции волны мигрантов из государств Арабского Востока и мусульманского мира. Параллельно возник термин «Лондонистан», отражающий распространенное (в том числе и в России) мнение о том, что британская столица стала центром подпольных джихадистских групп всех мастей»[27].

Стоит заметить, что один из уроков возникшего украинского кризиса состоит в том, что угроза экстремизма и терроризма вовсе не обязательно исходит от мусульманских сообществ.

7. Соблюдение законности имеет фундаментальное значение для обеспечения реализации Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. В этой связи первостепенное значение имеет юридическое закрепление на международном уровне отказа от практики двойных стандартов и при реализации стратегии.

Задача соблюдения международного принципа верховенства права обозначена также в Декларации тысячелетия 2000 г., ежегодных с 2006 г. резолюциях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Верховенство права на национальном и международном уровнях», докладе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций на 66-й сессии «Распространение правосудия: программа действий по усилению верховенства права на национальном и международном уровнях», 2011 г[12].

8. Борьба с терроризмом предполагает прежде всего устранение порождающих его причин, ликвидацию конфликтных ситуаций во всех регионах мира, запрещение во всех странах террористических организаций – неонацистских, неонацистских, расистских – и неуклонное противодействие возведению некоторыми государствами мира терроризма в ранг государственной политики.

За период с 1963 года международное сообщество разработало 19 международных соглашений, направленных на предотвращение террористических нападений, которые являются международноправовой базой Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединённых Наций[29].

Документы, касающиеся гражданской авиации:

1. Конвенция 1963 года о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов

- применяется в отношении актов, которые угрожают безопасности полетов;
- если командир воздушного судна имеет достаточные основания полагать, что какое-либо лицо совершило или собирается совершить на борту воздушного судна террористический акт, то Конвенция предоставляет командиру воздушного судна полномочия применять к такому лицу ограничительные меры и обязывает договаривающиеся государства заключить под стражу правонарушителей и обеспечить восстановление контроля законного командира над воздушным судном.

2. Конвенция 1970 года о борьбе с незаконным захватом воздушных судов

- считает преступлением действия любого лица на борту воздушного судна, находящегося в полете, в случае если такое лицо «незаконно, путем насилия или угрозы применения насилия или путем любой другой формы запугивания захватывает это воздушное судно или осуществляет над ним контроль» либо пытается совершить любое такое действие;

- обязывает стороны Конвенции применять в отношении захвата воздушных судов меры уголовной ответственности;

- требует, чтобы договаривающиеся государства заключали под стражу правонарушителей для последующей выдачи либо передачи дела компетентным органам для целей уголовного преследования и обязывает стороны Конвенции оказывать друг другу помощь в связи с уголовно-процессуальными действиями, предпринятыми в соответствии с Конвенцией .

3. Конвенция 1971 года о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации

- объявляет преступлением следующие действия: 1) незаконно и преднамеренно совершенные акты насилия в отношении лица, находящегося на борту воздушного судна в полете, если такие акты могут угрожать безопасности этого воздушного судна; 2) помещение взрывного устройства на борт воздушного судна; попытка совершить перечисленные акты; 3) соучастие в таком преступлении или попытке преступления;

- обязывает стороны Конвенции применять в отношении правонарушений «суровые меры наказания» и требует, чтобы договаривающиеся государства заключали под стражу правонарушителей для последующей выдачи либо передачи дела компетентным органам для целей уголовного преследования».

4. Конвенция 2010 года о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации

- объявляет противозаконным использование воздушного судна с целью причинить смерть, увечье или ущерб;

- объявляет противозаконным использование гражданского воздушного судна для выброса биологического, химического и ядерного (БХЯ) оружия или

аналогичных веществ с целью причинить смерть, серьезное телесное повреждение или ущерб; и использование таких веществ в целях нападения на воздушное судно;

- относит к преступлениям незаконную перевозку оружия БХЯ или некоторых связанных с ним материалов;
- объявляет преступлением кибератаку на аэронавигационные средства;
- устанавливает, что преступлением может являться угроза совершения преступления, если угроза является реальной;
- признаёт вступление в сговор для совершения преступления или аналогичные действия преступными.

5. Протокол 2010 года, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов

- дополняет Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов посредством расширения сферы действия и охвата Конвенции и включения в них дополнительных видов захвата воздушного судна, в том числе при помощи современных технологий;
- включает положения Пекинской конвенции, относящиеся к угрозе совершения преступления и вступлению в сговор.

6. Протокол 2014 года, изменяющий Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов [44].

Документы, касающиеся международной защиты должностных лиц:

7. Конвенция 1973 года о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов

- определяет «лицо, пользующееся международной защитой» как главу государства, министра иностранных дел, представителя или должностного лица государства или международной организации, которое имеет право на специальную защиту в иностранном государстве, и его семью и требует, чтобы участники устанавливали уголовную ответственность и предусматривали «соответствующее наказание за такие преступления с учетом их тяжкого характера» в отношении преднамеренного совершения убийства, похищения или другого нападения против

личности или свободы лица, пользующегося международной защитой, насильственного нападения на официальное помещение, жилое помещение или транспортные средства такого лица; угрозы или попытки такого нападения; и «действий в качестве соучастника» .

Документы, касающиеся захвата заложников:

8. Международная конвенция 1979 года о борьбе с захватом заложников

- предусматривает, что «любое лицо, которое захватывает или удерживает другое лицо и угрожает убить, нанести повреждение или продолжать удерживать другое лицо, для того чтобы заставить третью сторону, а именно: государство, международную межправительственную организацию, какое-либо физическое или юридическое лицо или группу лиц - совершить или воздержаться от совершения любого акта в качестве прямого или косвенного условия для освобождения заложника, совершает преступление захвата заложника по смыслу настоящей Конвенции»[44].

Документы, касающиеся ядерного материала:

9. Конвенция 1980 года о физической защите ядерного материала

- устанавливает уголовную ответственность за незаконное владение, использование, передачу или кражу ядерного материала и угрозу использовать ядерный материал для причинения смерти, серьезных увечий или существенного ущерба собственности .

10. Поправки 2005 года к Конвенции о физической защите ядерного материала

- юридически обязывают государства-участники защищать ядерный материал при его мирном использовании, хранении и перевозке внутри государства, а также ядерные установки; и

- предусматривают расширенное сотрудничество между государствами в отношении оперативных мер по обнаружению и возвращению пропавшего или украденного ядерного материала, смягчения или сведения к минимуму радиологических последствий саботажа или предотвращения связанных с этим преступлений и борьбы с ними[44].

Документы, касающиеся морского судоходства:

11. Конвенция 1988 года о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства

- устанавливает правовой режим, применимый к актам, направленным против международного морского судоходства, аналогичный режимам, установленным для международной авиации; и
- объявляет преступлением действия лица по незаконному и преднамеренному захвату судна или осуществлению контроля над ним силой или угрозой силы или путем любой другой формы запугивания, совершение акта насилия против лиц на борту судна, если этот акт может угрожать безопасному плаванию данного судна, помещение или совершение действия в целях помещения на борт судна устройства или вещества, которое может разрушить это судно, и совершение других актов, направленных против безопасности судов .

12. Протокол 2005 года к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства

- объявляет преступлением использование судна в качестве средства для совершения террористического акта;
- объявляет преступлением перевозку на борту судна различных материалов, когда известно, что они предназначены для использования с целью причинить или создать угрозу причинения смерти или серьезных увечий или ущерба для совершения террористического акта;
- объявляет преступлением перевозку на борту судна лиц, совершивших террористический акт; и
- устанавливает процедуры для высадки на борт судна, которое считается совершившим преступление согласно Конвенции .

13. Протокол 1988 года о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе

- устанавливает правовой режим, применимый к актам, направленным против стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, который сходен с режимами, установленными в области международной авиации .

14. Протокол 2005 года к Протоколу о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе

- применяет изменения к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, в отношении стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе[44].

Документы, касающиеся взрывчатых веществ:

15. Конвенция 1991 года о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения

- предназначена для установления контроля и ограничения использования немаркированных и не поддающихся обнаружению пластических взрывчатых веществ;

- устанавливает, что стороны обязаны на своих соответствующих территориях обеспечивать эффективный контроль в отношении «немаркированных» пластических взрывчатых веществ, т. е. тех взрывчатых веществ, которые не содержат одно из маркирующих веществ, о котором говорится в Техническом приложении к договору;

- устанавливает, что каждое государство-участник обязано, помимо прочего, принимать необходимые и эффективные меры для запрещения и предотвращения изготовления на его территории немаркированных взрывчатых веществ; предотвращать ввоз на его территорию и вывоз с его территории немаркированных взрывчатых веществ; осуществлять строгий и эффективный контроль над владением и передачей во владение немаркированных взрывчатых веществ, которые были изготовлены на его территории или ввезены на его территорию до вступления Конвенции в силу; обеспечивать, чтобы все запасы взрывчатых веществ, не находящиеся во владении органов, осуществляющих военные или полицейские функции, были уничтожены, использованы, маркированы

или лишены взрывчатых свойств в течение трех лет; принимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы немаркированные взрывчатые вещества, находящиеся во владении военных или полиции, были уничтожены, использованы, маркированы или лишены взрывчатых свойств в течение 15 лет; и обеспечить по возможности скорейшее уничтожение любых немаркированных взрывчатых веществ, произведенных после вступления в силу Конвенции в отношении данного государства[44].

Документы, касающиеся бомбового терроризма:

16. Международная конвенция 1997 года о борьбе с бомбовым терроризмом

- предусматривает режим универсальной юрисдикции в отношении незаконного и преднамеренного использования взрывных или иных смертоносных устройств в пределах различных указанных мест общественного пользования или против них с намерением причинить смерть или серьезные увечья или произвести значительное разрушение таких общественных мест .

Документы, касающиеся финансирования терроризма:

17. Международная конвенция 1999 года о борьбе с финансированием терроризма

- требует, чтобы государства-участники принимали меры, с тем чтобы воспрепятствовать и противодействовать финансированию террористов, независимо от того, осуществляется ли такое финансирование прямо или косвенно, через организации, которые утверждают, что преследуют благотворительные, общественные или культурные цели, или также вовлеченные в запрещенные виды деятельности, такие как незаконный оборот наркотиков и поставки оружия;

- обязывает государства привлекать тех, кто финансирует терроризм, к уголовной, гражданской или административной ответственности за такие деяния; и

- предусматривает выявление, блокирование и арест фондов, предназначенных для террористической деятельности, а также раздел с другими государствами конфискованных средств в каждом случае в отдельности. Банковская тайна более не является достаточным основанием для отказа в сотрудничестве[44].



Документы, касающиеся ядерного терроризма:

18. Международная конвенция 2005 года о борьбе с актами ядерного терроризма

- охватывает широкий круг деяний и возможных целей, включая атомные электростанции и ядерные реакторы;
- охватывает угрозы или попытки совершить такие преступления или участвовать в них в качестве соучастника;
- предусматривает выдачу или преследование преступников;
- призывает государства сотрудничать в предотвращении террористических нападений посредством обмена информацией и оказания друг другу помощи в связи с уголовными расследованиями или процедурами выдачи; и
- описывает как кризисные ситуации (оказание государствам помощи в урегулировании ситуации), так и посткризисные ситуации (обеспечение безопасности ядерного материала через Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ))[44].

Таким образом, был раскрыт международно-правовой аспект Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. Это первый в мире системный акт коллективного реагирования на террористические вызовы, который инициирован и практически реализуется Организацией и государствами мира.

Фундаментальной основой для реализации Стратегии выступают коллективные начала в решении международных проблем, обширное, подлинное и недискриминационное международное сотрудничество, верховенство международного права, основанное, прежде всего, на положениях Устава Организации Объединенных Наций, соблюдение основополагающих принципов международного права, норм международного гуманитарного права и прав человека, признание культурно-цивилизационного многообразия современного мира.

## **2. Система противодействия терроризму в Российской Федерации**

### **2.1. Правовые и организационные формы борьбы с терроризмом**

Эффективность противодействия терроризму в значительной степени зависит от качества законодательной базы, которая регулирует данную сферу. С одной стороны недопустим произвол государственных органов власти, с другой – установленные для них правовые рамки, предписанные формы и методы деятельности не должны сковывать разумной инициативы. Их корреляция должна гарантировать возможность логичного реагирования на вызовы террористов. Основные вопросы противодействия террористической деятельности в настоящее время регламентируются следующими нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти России и международными конвенциями:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральные законы РФ( Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»);
- Указы и распоряжения Президента Российской Федерации( Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», Указ Президента РФ от 26.12.2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму»);
- Постановления и распоряжения Правительства РФ( Постановление Правительства РФ от 4.05.2008 года № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму») и др.

Фундаментальным документом Российской Федерации в сфере противодействия терроризму является Конституция Российской Федерации. Высшей ценностью она признает человека, его права и свободы, и в то же время запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия

которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушения целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни[2].

В соответствии со ст. 90 Конституции РФ Президент Российской Федерации наделен правом издавать указы и распоряжения, которые обязательны на всей ее территории. Так, Указом Президента от 15.02.2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» создан Национальный антитеррористический комитет (НАК) во главе с Директором Федеральной службы безопасности России. НАК принимает решения о создании штабов при проведении антитеррористических операций на федеральном и региональном уровнях, а его приказы являются обязательными для всех органов исполнительной власти. Неправительственным организациям вменяется в обязанность предоставлять НАК любую информацию и оказывать всестороннее содействие его работе. Кроме того НАК является координирующим органом по противодействию терроризму[5].

Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом.

Согласно данному Федеральному закону противодействие терроризму в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах:

1. Принцип реализации и охраны главных прав и свобод человека и гражданина;
2. Принцип легитимности;
3. Принцип приоритета охраны прав и законных интересов лиц, которые подвергаются террористической угрозе;
4. Принцип справедливого наказания за осуществление террористической деятельности;

5. Принцип сотрудничества государства с общественными объединениями, интернациональными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму;

6. Принцип приоритета мер по предотвращению терроризма;

7. Принцип комбинирования публичных и скрытых методов противодействия терроризму;

8. Принцип засекреченности данных о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников;

9. Принцип минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма[4].

Не маловажное значение в данном законе играет юридическое закрепление основных понятий связанных террористической деятельностью. Закрепляются следующие понятия:

- терроризм;
- террористическая деятельность;
- террористический акт;
- противодействие терроризму;
- контртеррористическая операция;

В законе закреплены организационные основы противодействия терроризму:

1. Президент Российской Федерации:

а) предопределяет главные направления общегосударственной политической деятельности в сфере противодействия терроризму;

б) определяет зону ответственности федеральных органов исполнительной власти по борьбе с терроризмом, управление деятельностью которых он осуществляет;

в) принимает решение об использовании за пределами территории Российской Федерации формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения для борьбы с терроризмом.

2. Правительство Российской Федерации:

а) устанавливает зону ответственности федеральных органов исполнительной власти по борьбе с терроризмом, управление деятельностью которых оно осуществляет;

б) организует мероприятия по предотвращению террористической деятельности и минимизации последствий террористических актов;

в) создаёт необходимые условия, предоставляет средства и ресурсы для обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере противодействия терроризму;

г) определяет необходимые требования к контртеррористической безопасности объектов, порядок создания и форму паспорта безопасности таких объектов;

д) определяет порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц при проверке данных об угрозе совершения террористического акта.

3. Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий.

4. По решению Президента Российской Федерации на федеральном уровне формируется коллегиальный орган, организующий и координирующий работу федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму. Полномочия данного органа реализуются в соответствии с положением о нем, утверждаемым Президентом Российской Федерации. Решения данного органа, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами.

Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области противодействия терроризму

1. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации:

а) обеспечивает реализацию общегосударственной политики в сфере контртеррористической деятельности на территории субъекта Российской Федерации;

б) координирует работу органов государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике терроризма, а также по ликвидации и минимизации последствий террористических актов;

2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

а) создаёт и реализует меры по ликвидации и минимизации последствий террористических актов, и исполняет государственные программы субъекта Российской Федерации в области профилактики терроризма;

б) принимает меры по устранению предпосылок для возникновения конфликтов, способствующих совершению террористических актов и формированию социальной базы терроризма;

в) создаёт условия по выявлению и устранению факторов, которые способствуют возникновению и распространению идеологии терроризма в субъекте Российской Федерации;

г) принимает участие в социальной реабилитации лиц, которые пострадали в результате террористического акта, совершенного на территории субъекта Российской Федерации;

д) способствует обучению граждан, которые проживают на территории субъекта Российской Федерации, методам предотвращения угрозы террористического характера, ликвидации и минимизации последствий проявлений терроризма;

е) организует учения в целях усиления взаимодействия между органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления при осуществлении мероприятий по противодействию терроризму;

ё) контролирует выполнение организациями и гражданами требований к контртеррористической безопасности объектов;

ж) организует работу по оказанию необходимой медицинской помощи лицам, которые пострадали в результате террористического акта, совершенного на территории субъекта Российской Федерации;

з) реализует межрегиональное сотрудничество в целях исследования вопросов связанных с предотвращением терроризма, ликвидации и минимизации последствий его проявлений.

Органы местного самоуправления при решении вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в ликвидации и минимизации последствий его проявлений:

а) разрабатывают и реализуют муниципальные программы в области профилактики терроризма, а также ликвидации и минимизации последствий террористических актов;

б) организуют и проводят в муниципальных образованиях мероприятия, информирующие граждан о сущности терроризма и его общественной опасности. Формируют у граждан неприятия идеологии терроризма, в том числе путем распространения информационных материалов, печатной продукции, проведения разъяснительной работы и иных мероприятий;

в) участвуют в мероприятиях по профилактике терроризма, а также по ликвидации и минимизации последствий его проявлений, организуемых федеральными органами исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

г) обеспечивают выполнение требований к контртеррористической безопасности объектов, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;

д) направляют в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации предложения по вопросам участия в профилактике терроризма, а также в ликвидации и минимизации последствий террористических актов;

е) осуществляют иные полномочия по решению вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в ликвидации и минимизации последствий террористических актов.

Вданном законе выделяется статья, согласно которой в борьбе с терроризмом Вооруженные Силы Российской Федерации могут применяться для:

а) предотвращения полетов воздушных судов, используемых для совершения актов террористического характера либо захваченных террористами;

б) предотвращения актов террористического характера во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, на объектах морской производственной деятельности, находящихся на континентальном шельфе Российской Федерации, а также для обеспечения безопасности национального морского судоходства;

в) предотвращения международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации[4].

Единственным нормативным актом, устанавливающим уголовную ответственность за терроризм является Уголовный кодекс РФ. В Уголовном законодательстве уже немало сделано. Если в первоначальной редакции Уголовного кодекса РФ от 13.06.1996 г. №63-ФЗ был один состав ст. 205 УК РФ – «Терроризм», то на сегодняшний день это уже целая система статей охраняемых граждан, общество и государство от террористических проявлений. В данный комплекс входят: Статья 205. Террористический акт; Статья 205.1. Содействие террористической деятельности; Статья 205.2. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма; Статья 205.3. Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности; Статья 205.4. Организация террористического сообщества и участие в нем; Статья 205.5. Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации. Мы видим, что в настоящее время Уголовный кодекс РФ включает в себя целых шесть составов непосредственно направленных на борьбу с терроризмом и террористической деятельностью[3].



Что же касается включения в Уголовный кодекс РФ новых составов террористической направленности, то их появление в УК РФ было продиктовано реалиями нашего времени. Данная группа составов преступлений (205-205.5 УК РФ) конкретно направлена на борьбу с террористическими проявлениями. Если мы посмотрим статистику по данным категориям дел, то за 6 месяцев 2015 года в РФ находилось в производстве по ст. 205 УК РФ – 44 уголовных дела, по ст. 205.1 УК РФ – 117 уголовных дел, по ст. 205.2 УК РФ – 100 уголовных дел, по ст. 205.3 УК РФ – 54 уголовных дела, по ст. 205.4 УК РФ – 5 уголовных дел, по ст. 205.5 УК РФ – 60 уголовных дел, исходя из приведенной статистики мы видим, что дела по данным составам возбуждаются и доходят до судов, данные нормы носят не только декларативно-профилактический характер[25].

Основные принципы государственной политики в области противодействия терроризму в Российской Федерации, а также цель, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации определены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Это не единственный базовый документ стратегического планирования, отражающий содержание государственной политики в этой сфере.

Так, в соответствии с п. 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 (далее - Стратегия), являющейся базовым документом, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности, к основным угрозам государственной и общественной безопасности отнесена деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, устрашение населения.

Стратегия определила основные задачи, решение которых направлено на достижение целей обеспечения государственной и общественной безопасности, каковыми являются:

- оптимизация структуры и деятельность федеральных органов исполнительной власти,
- развитие системы выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деструктивной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, наносящей ущерб национальным интересам, террористических актов, проявлений религиозного радикализма, национализма, сепаратизма, иных форм экстремизма, организованной преступности и других преступных посягательств на конституционный строй Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, государственную и частную собственность, общественный порядок и общественную безопасность;
- укрепление режима безопасного функционирования, повышение уровня антитеррористической защищенности организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов;
- принятие мер для повышения защищенности граждан и общества от деструктивного информационного воздействия со стороны экстремистских и террористических организаций, иностранных специальных служб и пропагандистских структур и др. (п. 47 Стратегии)[6].

Таким образом, рассмотрев Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», Уголовный кодекс Российской Федерации и Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» можно сделать вывод о том, что на законодательном уровне терроризм признаётся одной из главных угроз национальной и общественной безопасности, и государство ведёт с ним борьбу путём выявления, предупреждения и устранения. Организационные формы борьбы с терроризмом представлены в 35-ФЗ «О противодействии терроризму», где указаны компетенции Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

## 2.2. Актуальные вопросы совершенствования антитеррористической деятельности

Сегодня терроризм действительно представляет собой угрожающее явление не только российской, но и международной действительности. Террористическая деятельность и ее проявления постоянно эволюционируют, приобретают как религиозную, так и политическую, и националистическую окраску.

Таблица 1 –

Динамика зарегистрированных преступлений против общественного порядка и государственной власти (2007–2014 гг.)

№ п/п	Статьи УК РФ	Годы							
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	205	48	10	15	31	29	24	31	32
2	205.1	7	10	15	22	61	58	74	124
3	205.2	0	0	7	9	14	20	29	81
4	280	38	29	45	51	61	94	143	180
5	282	170	182	223	272	242	345		
6	282.1	24	18	19	23	17	18	20	23
7	282.2	16	24	20	27	67	57	61	43

Рассматривая некоторые количественные показатели преступлений против общественного порядка и государственной власти, убеждаемся, что, несмотря на то, что данные количественные характеристики выражены не в тысячах и не в десятках тысяч преступлений, указанные преступления характеризуются высокой степенью общественной опасности. Преступления террористической и экстремистской направленности как раз являются таковыми. В последние годы мы можем наблюдать тенденцию увеличения по данному виду преступности [12].

Уделим отдельное внимание статистическим показателям о зарегистрированных террористических актах:

2000 г. – 135, 2001 г. – 327, 2002 г. – 360, 2003 г. – 561, 2004 г. – 265, 2005 г. – 203, 2006 г. – 112, 2007 г. – 48, 2008 г. – 10, 2009 г. – 15, 2010 г. – 31, 2011 г. – 29, 2012 г. – 24, 2013 г. – 31, 2014 г. – 33 .

По мнению российского исследователя В. Былинского, «на всем протяжении своего существования терроризм не был ни разу побежден. История знает одно исключение – монгольские завоеватели смогли «огнем и мечом» уничтожить религиозно-террористическую организацию исмаилитов, но попутно пришлось стереть с лица земли несколько расположенных вокруг государств. Движение исмаилитов через некоторое время вновь возродилось, чего нельзя сказать об уничтоженных странах» . Поэтому мы не должны забывать о том, что борьба с терроризмом должна носить комплексный характер и быть ориентирована на долговременную работу. Терроризм – это, прежде всего, инструмент для решения теми или иными странами, финансовыми и политическими группами своих внешнеполитических и внутривнутриполитических вопросов. А в отсутствии «четкой политики и единой структуры, которая ее проводит, ответственность трудно возложить на кого-либо, но ее легко избежать»[31].

Безусловно, сотрудники многих подразделений и служб, в том числе органов внутренних дел реализуют множество направлений в сфере противодействия терроризму. Но, как справедливо отмечает В. В. Лунеев, «мир вновь стоит перед дилеммой ювелирного решения важнейшей двуединой задачи – обеспечения эффективности правоохранительной деятельности и ее гуманности, результативной работы органов правоохраны и строжайшего соблюдения фундаментальных прав человека, нового соотношения свободы и необходимости, свободы и безопасности, свободы и социально-правового контроля»[24].

Отметим пути повышения эффективности борьбы с терроризмом. Это:

- осуществление повседневной профилактической работы, направленной на минимизацию террористических проявлений;
- подготовка предложений по внесению изменений и дополнений в действующую нормативную правовую базу в целях оптимизации общегосударственной системы противодействия терроризму;

- совершенствование и дальнейшее развитие механизмов межведомственной координации и взаимодействия;
- развитие международного сотрудничества;
- постоянное изучение и анализ российского и зарубежного опыта противодействия терроризму;
- выработка на его основе и внедрение в практику наиболее современных технологий антитеррористической защиты;
- обучение кадров, участвующих в противодействии терроризму, и т.д.

Наиболее сложным вопросом является процесс необходимости определения в предельно сжатый временной отрезок степени достоверности информации о возможности использования воздушного судна для совершения террористического акта, а также о реальности наступления массовой гибели людей или экологической катастрофы. Безусловно, подобное решение связано с огромной ответственностью, поэтому основания для принятия решения о применении оружия и боевой техники должны быть подробно регламентированы и учитывать максимально возможное количество штатных вариантов развития событий[9].

В данной связи представляется необходимым более активное вовлечение в решение этой и других задач, связанных с разработкой соответствующих нормативных документов, разъяснений и методических рекомендаций ученых и экспертов каждого ведомства с тем, чтобы максимально объективно и всесторонне проработать эти непростые и деликатные вопросы. Более того, нам необходимо изжить в ряде случаев бытующую среди отдельных руководителей подразделений из состава привлекаемых сил и средств точку зрения о том, что борьба с терроризмом не входит в перечень их основных служебных обязанностей, а является некой дополнительной или, иными словами, факультативной нагрузкой. ЕБД был разработан по прямому поручению Президента Российской Федерации в целях совершенствования информационного обмена между заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и повышения его оперативности. Он является межведомственной информационной системой по проблемам борьбы с

терроризмом. Этот банк данных должен постоянно развиваться и совершенствоваться в соответствии с современными реалиями[33].

Помимо указанных нами выше мер, необходимо постоянно работать над улучшением конкретных мер по пресечению распространения террористической пропаганды и идеологии и использования террористами в своих преступных целях возможностей Интернета. Также необходимо оказывать содействие жертвам терроризма, подключать к антитеррористической деятельности потенциал гражданского общества и бизнеса.

Заметим, что терроризм уже давно стал фактором, влияющим на деятельность каждого из министерств и ведомств России. Объединение общих усилий под эгидой Национального антитеррористического комитета помогает наиболее эффективно противодействовать терроризму и поддерживать действенную систему защиты личности, общества и государства в Российской Федерации. Как мы уже отмечали, только консолидация усилий различных министерств и ведомств, а также гражданского общества является залогом победы в войне, которую, по справедливому замечанию В. В. Путина, международный терроризм объявил России[14].

Не случайно В. В. Путин в ежегодном послании Президента Российской Федерации на 2016 год 4 декабря 2015 года особое внимание уделил вопросам терроризма и противодействия ему. Он отметил следующую тенденцию: «Угроза терроризма нарастает. Еще не решена проблема Афганистана. Ситуация в этой стране тревожная и не вселяет оптимизма, а недавно устойчивые, достаточно благополучные, кстати, страны Ближнего Востока и Северной Африки – Ирак, Ливия, Сирия – превратились в зону хаоса и анархии, из которой исходит угроза всему миру». Здесь же Президент указал на предельную ответственность и лидерство России в борьбе с терроризмом, а, кроме того, определил, что «нужно отбросить все споры и расхождения, создать один мощный кулак, единый антитеррористический фронт, который будет действовать на основе международного права и под эгидой Организации Объединенных Наций. Каждое цивилизованное государство сейчас обязано внести вклад в разгром террористов,

подтвердить свою солидарность – и не декларациями, а конкретными действиями»[42].

Непрекращающиеся преступления террористического характера позволяют сделать вывод о наличии некоторых проблем в области обеспечения борьбы с терроризмом. Успешная реализация задач по предупреждению террористических актов и повышению эффективности деятельности правоохранительных органов возможны лишь при выявлении и устранении возникающих проблем, а также в определении направлений, по которым следует корректировать организацию предупредительной деятельности[21].

На основе изучения законодательства, анализа нормативных актов и зарубежного опыта, мнений многих авторов применительно к предупреждению террористических актов можно предложить комплексную структуру взаимодополняющих аспектов, в рамках которых следует осуществлять и совершенствовать антитеррористическую деятельность как внутри субъектов предупреждения, так и воздействием на объекты предупреждения:

1. Правовой аспект. В рамках представленного аспекта требуется стандартизация нормативно-правовых актов в сфере противодействия терроризму, в том числе и терминов, которые используются в законодательстве. Должны быть чётко определены субъекты этой борьбы, а их функции и задачи должны быть чётко разграничены в предупреждении терроризма. Необходимо назвать средства и объекты, представляющие потенциальную террористическую угрозу, обеспечить отсечение доступа для террористов к мировым телекоммуникациям, киберпространству и сети Интернет. В Российской Федерации уже наложили правовой запрет на размещение, в том числе в сети Интернет, информации, которая пропагандирует и оправдывает терроризм. При этом требуется периодическое своевременное обновление законодательства, ведь терроризм всегда ищет обходные пути для проникновения в то или иное государство.

2. Организационный аспект. Сюда следует отнести организационную структуру противодействия терроризму, её полномочия, включая функции и обязанности субъектов, прогнозирование, межведомственное взаимодействие и

координацию. Также можно отнести оперативность принятия управленческих решений и их реализации, контроль и проверка исполнения решений, проведение совместных антитеррористических мероприятий (например, контртеррористические учения), обмен опытом между субъектами. Большое влияние на борьбу с терроризмом оказывает отсутствие координации между подразделениями разных структур.

Эффективность координации и взаимодействия с учетом существующих нормативных актов и структур может достигаться за счет участия в организации и проведении совместных антитеррористических учений, в том числе и в рамках международных организаций (Содружество Независимых Государств, Шанхайская организация сотрудничества, Организация Договора о коллективной безопасности др.). Важным элементом является взаимодействие с общественностью и населением в целом.

3. Ресурсный аспект. Одной из причин, которая оказывает негативное влияние на качество контртеррористической борьбы, является недостаточное финансирование. То есть необходимо должным образом осуществлять финансирование мероприятий, которые необходимы для устранения предпосылок и условий совершения террористических преступлений. Необходимо привлекать материальные средства государственных и общественных фондов для компенсации жертвам террористических преступлений, объявлять вознаграждения и обеспечивать их выплату за оказание содействия в борьбе с терроризмом, выявлении и задержании лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших акт террористического характера.

В данный аспект также включено осуществление мероприятий по ограничению и задержанию материально-финансовой инфраструктуры терроризма путем выявления и пресечения каналов поставок оружия, денег, материальных средств, замораживания счетов, прозрачности и контроля финансовых операций, ликвидации террористических организаций, запрещения их деятельности, применения уголовную ответственность для лиц, способствующих распространению терроризму.



4. Технический аспект. Данный аспект включает в себя применение специальных технических средств, направленных на предотвращение актов террористического характера. В руках человека достижения научно-технического прогресса играют двойную роль: с одной стороны, они могут использоваться во вред обществу, позволяя совершать те или иные преступления, с другой - технологии помогают обществу использовать их против терроризма. Специальные меры предупреждения включают использование таких современных технологий и материалов, а также техники, как: дактилоскопия, геновая экспертиза ДНК, видеонаблюдение, в том числе и скрытое, металлодетекторы, сканирующие устройства, распознавание лиц, документы и средства идентификации, информационные базы данных, служебно-розыскные собаки, спецодежда и средства защиты, оружие (в том числе и нелетального действия), спецсредства, использование робототехники для разминирования и разведки местности на предмет применения опасных веществ, броневые автомобили, инженерные сооружения на объектах, технические средства обнаружения и обезвреживания, определители номеров, записывающая аппаратура, информационно-вычислительная техника, аппаратура мониторинга окружающей среды и др.

На современном этапе себя хорошо зарекомендовали квадрокоптеры с камерой для борьбы с терроризмом, их приравнивают к военным беспилотникам. Даже их использование, может быть как во благо (для изучения территории, где находятся террористы), так и для проникновения к тому или иному месту для совершения террористического акта.

5. Информационно-пропагандистский аспект. Главным становится получение сведений о различных направлениях терроризма, их изучение, обобщение, прогнозирование и предложение конкретных мер по предупреждению и формированию системы взглядов, направленных на дискредитацию терроризма как недопустимого метода решения конфликтов. Первоочередной мерой в противодействии терроризму являются разведывательная и оперативно-розыскная работа. В данный аспект входит и научное обеспечение предупреждения терроризма.

Сюда включено: 1) обмен информацией о террористической деятельности как внутри государства, так и на международном уровне; 2) выявление противоречий, причин и условий, способствующих совершению террористических актов; 3) изучение и анализ опыта Российской Федерации и иностранных государств в сфере противодействия терроризму; 4) анализ нормативно-правовых актов и практики его применения; 5) выявление и отслеживание новых форм и тенденций терроризма; 6) определение наиболее уязвимых объектов воздействия и в дальнейшем принятие мер по их защищённости; 7) установление круга применяемых террористами орудий и средств; 8) мониторинг общедоступной информации; 9) деятельность по прогнозированию возможного применения тех или иных технологий в террористических целях.

6. Кадровый аспект. В рамках данного аспекта можно выделить количество специалистов правоохранительных органов, осуществляющих предупредительные мероприятия, и качество их подготовки. Одним из способствующих терроризму факторов являются коррупция во всех сферах жизни нашего общества, а также непрофессионализм, кадровый кризис правоохранительных органов и служб специального назначения.

Например, для работников Министерства внутренних дел обязательна подготовка специалистов в области организации, управления, анализа антитеррористической деятельности, расследования преступлений: следователей, оперативных сотрудников, экспертов-криминалистов, а также сотрудников подразделений по проведению специальных и боевых контртеррористических операций, включающая непрерывную физическую, огневую, техническую, тактическую и другую подготовку.

7. Миграционный аспект включает в себя контроль перемещения лиц и материальных предметов как внутри страны, так и через государственную границу. Основную роль внутри страны по реализации данного аспекта выполняет Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации через осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Федерации и контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации. Примером ограничений на въезд в страну служит "чёрный список террористов Соединённых Штатов Америки", по которому террорист не может официально проникнуть в страну, а если проникнет он будет задержан и осуждён.

Примером мероприятий по предотвращению и пресечению терроризма являются анитеррористические учения, которые проходят по всей стране. В частности, в Самарской области данные учения проходили с 15.05.2017 по 22.05.2017. В мероприятиях были задействованы оперативные силы и средства правоохранительных органов и спецслужб.

Учения проходили на важных и режимных объектах Самары. К таким стратегически важным объектам относятся ТЭЦ, ГРЭС, котельные и предприятия тепловых сетей, железнодорожный и речной вокзалы, самарский стадион «Металлург», аэропорт «Курумоч».

Например, во время учений, которые проходили в аэропорту «Курумоч», сотрудники Управления Федеральной службы безопасности по Самарской области обезвредили самодельное взрывное устройство на территории перед терминалом. Затем они приступили к операции по освобождению заложников, которых по легенде боевики держали в самолете на взлетно-посадочной полосе.

Следует отметить, что для учений «Курумоч» выделил самолет Ту-154 вместимостью 166 пассажиров.

В рамках учений работники Главного управления Министерства внутренних дел и Управления Федеральной службы безопасности по Самарской области проводили отработку сценариев, в рамках которых вооруженные преступники захватывают заложников в отеле, в котором во время Чемпионата Мира по футболу 2018 разместят гостей. В ходе учения работники полиции оцепили и блокировали район условного террористического акта, чтобы обеспечить безопасность граждан, а работники спецслужб осуществляли освобождение заложников.

Также органы местного самоуправления реализуют мероприятия по профилактике терроризма. Например, в городском округе Самара есть Департамент

по вопросам общественной безопасности и противодействия коррупции Администрации г.о. Самара, в задачи которого входит: организация выявления и предупреждения угроз общественной безопасности на территории городского округа Самара и содействие правоохранительным органам в решении вопросов обеспечения общественной безопасности, организации охраны общественного порядка, противодействия терроризму и экстремизму в городском округе Самара[7].

Муниципальные служащие Департамента по вопросам общественной безопасности и противодействия коррупции совместно с работниками Управления Министерства внутренних дел по городу Самара проводят проверки по вопросам осуществления и выполнения мероприятий обеспечения общественной безопасности, противодействия терроризму и экстремизму на территории городского округа Самара. Примером таких мероприятий может быть: Осуществление совместных проверок работников метрополитена. Работники полиции и департамента незаметно производят закладку в вагонах метро имитирующие взрывчатые объекты. Они не содержат взрывчатых веществ и смесей, но конструктивно похожи на настоящие. И происходит проверка того, как быстро работники метрополитена найдут данный объект и насколько правильноотреагируют на него.

Таким образом, проанализировав актуальные вопросы совершенствования контртеррористической деятельности приоритет в противодействии терроризму должен отдаваться предупредительным мерам. Специальное предупреждение терроризма должно быть единой комплексной системой и включать политические, экономические, организационные, информационные, правовые, психологические, тактические мероприятия, направленные на выявление и устранение причин и условий, порождающих и способствующих совершению террористических актов.

Успех операций российских спецслужб и правоохранительных органов по уничтожению руководителей и членов террористических организаций и предупреждению террористических актов в начале второго десятилетия XXI столетия говорит о наметившейся тенденции повышения эффективности мер, связанных с предупреждением терроризма. Все это требует дальнейшего

совершенствования эффективности форм работы по предупреждению терроризма на основе изучения и оценки накапливаемого опыта.

## Заключение

Терроризм уже давно стал фактором, влияющим на деятельность каждого из министерств и ведомств Российской Федерации. Объединение общих помогает наиболее эффективно противодействовать терроризму и поддерживать действенную систему защиты личности, общества и государства в Российской Федерации. Только консолидация усилий различных министерств и ведомств, а также гражданского общества является залогом победы в войне, которую, по справедливому замечанию В. В. Путина, международный терроризм объявил Российской Федерации.

Не случайно В. В. Путин в ежегодном послании Президента Российской Федерации на 2016 год 4 декабря 2015 года особое внимание уделил вопросам терроризма и противодействия ему. Он отметил следующую тенденцию: «Угроза терроризма нарастает. Еще не решена проблема Афганистана. Ситуация в этой стране тревожная и не вселяет оптимизма, а недавно устойчивые, достаточно благополучные, кстати, страны Ближнего Востока и Северной Африки – Ирак, Ливия, Сирия – превратились в зону хаоса и анархии, из которой исходит угроза всему миру». Здесь же Президент указал на предельную ответственность и лидерство России в борьбе с терроризмом, а, кроме того, определил, что «нужно отбросить все споры и расхождения, создать один мощный кулак, единый контртеррористический фронт, который будет действовать на основе международного права и под эгидой Организации Объединенных Наций. Каждое цивилизованное государство сейчас обязано внести вклад в разгром террористов, подтвердить свою солидарность – и не декларациями, а конкретными действиями»[40].

Нами был проведён анализ актуальных вопросов совершенствования антитеррористической деятельности на основе исторического опыта и была разработана комплексная структура, в рамках которой следует осуществлять и совершенствовать антитеррористическую деятельность.

По итогам проведённого исследования можно сформулировать следующие выводы:

1. Российская Федерация имеет большой опыт противодействия террористическим проявлениям. До октября 1917 г. в охране государственного и общественного строя и борьбе с терроризмом принимала участие вся система государственных и негосударственных органов России. Основную и непосредственную работу по предупреждению и пресечению террористической деятельности выполняли специальные службы Российской Империи, которые зарекомендовали себя достаточно дееспособными органами.

Необходимо также отметить деятельность работников контртеррористического подразделения Пятого управления Комитета государственной безопасности Союза Советских Социалистических Республик, благодаря силе духа, умениям и мастерству которых многие годы советские граждане жили не зная страха, не опасаясь за жизнь и безопасность своих родных и близких.

Приобретенный под их руководством ценный опыт противодействия террористическим проявлениям востребован сотрудниками органов государственной безопасности многих государств мира и сегодня. И об этом не стоит забывать, оглядываясь на наше относительно недавнее прошлое.

2. Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций - это первый в мире системный акт коллективного реагирования на террористические вызовы, который инициирован и практически реализуется Организацией и государствами мира.

Фундаментальной основой для реализации Стратегии выступают коллективные начала в решении международных проблем, обширное, подлинное и недискриминационное международное сотрудничество, верховенство международного права, основанное, прежде всего, на положениях Устава Организации Объединенных Наций, соблюдение основополагающих принципов международного права, норм международного гуманитарного права и прав человека, признание культурно-цивилизационного многообразия современного мира.

3. В Российской Федерации на законодательном уровне терроризм признаётся одной из главных угроз национальной и общественной безопасности, и государство ведёт с ним борьбу путём выявления, предупреждения и устранения. Организационные формы борьбы с терроризмом представлены в 35-ФЗ «О противодействии терроризму», где указаны компетенции Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Эффективность борьбы с терроризмом в значительной мере зависит от качества нормативного регулирования этого процесса. С одной стороны недопустим произвол государственных органов власти, с другой – установленные для них правовые рамки, предписанные формы и методы деятельности не должны сковывать разумной инициативы. Их соотношение должно обеспечивать возможность адекватного реагирования на вызовы террористов.

4. Проанализировав актуальные вопросы совершенствования контртеррористической деятельности приоритет в противодействии терроризму должен отдаваться предупредительным мерам. Специальное предупреждение терроризма должно быть единой комплексной системой и включать политические, экономические, организационные, информационные, правовые, психологические, тактические мероприятия, направленные на выявление и устранение причин и условий, порождающих и способствующих совершению террористических актов.

Успех операций российских спецслужб и правоохранительных органов по уничтожению руководителей и членов террористических организаций и предупреждению террористических актов в начале второго десятилетия XXI столетия говорит о наметившейся тенденции повышения эффективности мер, связанных с предупреждением терроризма. Все это требует дальнейшего совершенствования эффективности форм работы по предупреждению терроризма на основе изучения и оценки накапливаемого опыта.

Разработанная нами комплексная структура взаимодополняющих аспектов, в рамках которых следует осуществлять и совершенствовать антитеррористическую



деятельность как внутри субъектов предупреждения, так и воздействием на объекты предупреждения, способствует наиболее эффективному предупреждению актов террористического характера.

Данная структура состоит из следующих аспектов:

1. Правовой аспект;
2. Организационно аспект;
3. Ресурсный аспект;
4. Технический аспект;
5. Информационно-пропагандистский аспект;
6. Кадровый аспект;
7. Миграционный аспект.

Преступление террористического характера – это не случайный изолированный акт, единовременный и одномоментный. Его следует рассматривать как специфическое социально-правовое явление, сложное по структуре, взаимосвязям, имеющее свои причины, динамику, определенные тенденции и закономерности. Такое преступление представляет собой сложную систему взаимосвязанных и взаимообусловленных субъективных обстоятельств.

Деятельность террористов проводится в первую очередь для достижения политических целей; направлена на ослабление противника для изменения соотношения сил в свою пользу; имеет объектом воздействия все области личной, общественной жизни и государственной деятельности; осуществляется с помощью специфических методов и средств; реализуется нередко лицами, прошедшими специальную подготовку.

## Список использованной литературы

### Нормативно-правовые акты

1. Глобальная Контртеррористическая Стратегия Организации Объединенных Наций: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 08.09.2006, № 60/288 // СПС «Консультант Плюс».
2. Конституция Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс».
3. Уголовный кодекс Российской Федерации: от 13.06.1996 (ред. от 17.04.2017), № 63-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
4. «О противодействии терроризму»: Федеральный закон от 06.03.2006 (ред. от 1.01.2017), № 35-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
5. «О мерах по противодействию терроризму»: Указ Президента РФ от 15.02.2006 (ред. от 07.12.2016), № 116 // СПС «Консультант Плюс».
6. «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 31.12.2015 (ред. от 28.01.2016), № 683 // СПС «Консультант Плюс».
7. «Положение о Департаменте по вопросам общественной безопасности и противодействия коррупции Администрации городского округа Самара»: Распоряжение Администрации городского округа Самара от 01.07.2009 (ред. от 30.12.2016), № 145-р // СПС «Консультант Плюс».

### Литература

8. Амиров А. Э. Концептуальные основы защиты прав человека в контексте реализации глобальной контртеррористической стратегии ООН// Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева, 2014, № 4(81). – С. 1-7.
9. Бербекова Т. А. Противодействие терроризму: размышления о российской политике// Власть, 2015, № 8. – С. 173-174.
10. Бобков Ф.Д. Как боролся с террором КГБ СССР// Российский кто есть кто, 2014, № 1. – С. 77-80.
11. Будаева Н. В. Международное сотрудничество в области борьбы с терроризмом// Вестник Забайкальского государственного университета, 2014, № 5. – С.65-70.

12. Вакуленко Н. А. Пути совершенствования мер по борьбе с терроризмом // Уголовная политика российской федерации: проблемы формирования и реализации, 2016, № 6. – С. 61-65.
13. Вишняков Я. Д. Противодействие терроризму: учебное пособие. - М.: Академия, 2013. – С. 256.
14. Воронцов С. А. Терроризм 2016: новые вызовы и угрозы// Северо-Кавказский юридический вестник, 2016, № 3. – С. 34-40.
15. Востриков П. П. Концептуальные особенности государственной политики противодействия экстремизму (теоретико-правовые аспекты)// Власть, 2014, № 3. – С. 101-106.
16. Грачёв С. Д. Особенности современного терроризма и проблемные аспекты в системе антитерроризма// Власть, 2015, № 7. – С. 94-96.
17. Джусоева Ф. А. Наемничество и терроризм: актуальные проблемы квалификации// Право, 2015, № 4. – С. 84-87.
18. Добаев И. А. Тенденции в эволюции терроризма на Северном Кавказе// Власть, 2014, № 10. – С. 17-22.
19. Зонов Ф. Ю. Международный терроризм и мировой опыт борьбы с ним// Власть, 2014, № 12. – С. 103-106.
20. Карнишин В. Ю. Террор в Российской Империи конца XIX – начала XX века: проблема и пути преодоления// Государство, право, общество: проблемы взаимодействия, 2014. – С. 59-61.
21. Корнаухова Т. В. От борьбы к профилактике терроризма// Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки, 2014, № 4(24). – С. 26-33.
22. Лоскутов С. М. Внутренняя агентура в борьбе с террором в Российской империи в конце XIX – начале XX века // История государства и права, 2014, №1. – С. 16–20.
23. Лоскутов С. М. Генерал-губернаторы и их полномочия по борьбе с террором в России в конце XIX – начале XX века // История государства и права, 2014, №2. – С. 47-51.

24. Марочкин С.Ю. Взаимодействие правовых систем как общий вектор развития // Российский юридический журнал. 2014, № 5. – С. 56-64.
25. Меркурьев В. В. Практика применения законодательства о борьбе с терроризмом и определяющие ее обстоятельства// Преступность, уголовная политика, закон, 2016, № 1. – С. 276-285.
26. Мозохин О. Б. ВЧК - ОГПУ: На защите экономической безопасности государства и в борьбе с терроризмом// Общество и право, 2014, № 3. – С. 31-36.
27. Наумкин В. Цивилизации и кризис наций-государств //Россия в глобальной политике. 2014. № 1. – С. 78-85.
28. Новиков И. Н. Российская система противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма // Власть. – 2014, № 3. – С. 63-66.
29. Носенко В. К. Долгая война с террором// Мировая экономика и международные отношения, 2015, № 4. – С. 31-41.
30. Палазян А. С. Полицейский аппарат Российской Империи начала XX в. в борьбе с экстремизмом и терроризмом: историко-правовой анализ // Общество и право, 2014, № 1(47). – С. 19-23.
31. Полонский А. А. Война в пределах непобедимости : почему терроризм выбирает любую цель?// Медиация и право, 2015, № 2. – С. 90-93.
32. Пономарёв Е. Г. Политический терроризм в России во второй половине 19 века // Общество и право, 2014, № 5(42). – С. 27-31.
33. Румянцев А. Ю. Меры по совершенствованию законодательства в сфере противодействия терроризму// Ленинградский юридический журнал, 2015, № 2. – С. 93-106.
34. Румянцева Е. А. Идеология как наука и социальная действительность// Проблемы теории и практики управления, 2015, № 3. – С. 72-77.
35. Степанова Е. Д. Терроризм: проблемы определения и функционально-идеологическая типология// Мировая экономика и международные отношения, 2015, № 7. – С. 23-32.

36. Султанов А. М. Госбезопасность от Александра I до Путина// Государство, право, общество: проблемы взаимодействия, 2015, № 5. – С. 35-39.

37. Хохлов И. Г. О некоторых подходах к объяснению феномена терроризма // Мировая экономика и международные отношения, 2015, № 5. – С. 19-28.

38. Шалупенко В. В. Готовность граждан России к противодействию терроризму// Социологические исследования, 2014, № 12. – С. 42-49.

39. Шикунов Д. В. Система противодействия терроризму в Российской Федерации// Власть, 2014, № 8. – С. 190-192.

### **Интернет-ресурсы**

40. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2016 год// Сайт Президента РФ. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864>. (дата обращения: 16.05.2017).

41. Выступление Генерального секретаря ООН. Глава ООН очертил четыре направления борьбы с экстремизмом и терроризмом // Официальный сайт ООН. - URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=23220#.VPIK4HysXfI>. (дата обращения: 16.05.2017).

42. Доклад Генерального секретаря ООН. Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии// Официальный сайт ООН. – URL: <http://www.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/299/31/PDF/N1429931.pdf?OpenElement>. (дата обращения: 16.05.2017).

43. Обращение Генерального секретаря ООН к Генеральной Ассамблее ООН: «От нестабильности к миру»// Официальный сайт ООН. – URL: <http://www.un.org/ru/sg/report/>. (дата обращения: 16.05.2017).

44. Основные документы и международные соглашения // Официальный сайт ООН. – URL: <http://www.un.org/ru/counterterrorism/legal-instruments.shtml>. (дата обращения: 16.05.2017).