

# Административное право и административный процесс

УДК 342.52:343.341

**Я.А. Антонов**

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: antonovyan9089@mail.ru

## ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

*В статье рассмотрены особенности деятельности государственных органов в условиях особых правовых режимов. Также исследованы актуальные проблемы правоприменения в сфере противодействия терроризму как в теории, так и в практической деятельности правоохранительных органов.*

*Отражены проблемы как теоретического, так и прикладного характера, связанные с эффективностью функционирования государственной системы обеспечения основных прав и свобод граждан в период введения на всей территории Российской Федерации или её части особых правовых режимов. Проведен анализ некоторых основополагающих нормативных актов, регулирующих деятельность государственных органов власти и местного самоуправления на уровне муниципальных образований в сфере противодействия террористической угрозе. Обусловлена необходимость совершенствования единой системы противодействия терроризму и ее практического применения государством в интересах обеспечения конституционных прав и основных свобод, в т.ч. посредством четкого взаимодействия всех без исключения субъектов и институтов гражданского общества.*

*Ключевые слова: специальные правовые режимы, правовое регулирование, органы государственной власти, органы местного самоуправления, права и свободы граждан, противодействие терроризму.*



**Ya.A. Antonov**

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: antonovyan9089@mail.ru

## FEATURES OF THE ACTIVITIES OF STATE BODIES AND CURRENT PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT IN THE COUNTERING TERRORISM

*The article considers the features of the activities of state bodies in the conditions of special legal regimes. The article also examines the current problems of law enforcement in the counter-terrorism sector, both in theory and in practice of law enforcement agencies. The article aims to systematize the norms of law in the countering terrorism.*

*The article reflects the problems of both theoretical and applied nature related to the effectiveness of the state system of ensuring the fundamental rights and freedoms of citizens during the introduction of special legal regimes in the Russian Federation or its part. The analysis of some fundamental normative acts regulating the activities of both state authorities and local self-government at the level of municipalities, as well as assistance to the authorities of individual citizens in the field of countering the terrorist threat, is carried out. It is pointed out that it is necessary to improve the unified system of countering terrorism and its practical effective functioning in the national interests of ensuring the constitutional rights and fundamental freedoms of the state through clear interaction of all subjects and civil society without exception.*

*Key words: special legal regimes, legal regulation, state authorities, local self-government bodies, civil and political rights, counter-terrorism.*

В настоящее время в Российской Федерации благодаря сохранению и укреплению силовой составляющей борьбы с конкретными террористическими проявлениями особую значимость приобретает повышение эффективности деятельности государственных органов в условиях специальных правовых режимов.

По мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько, правовой режим понимается как специфический механизм правового регулирования, особый порядок его функционирования, направленный на конкретные виды субъектов и объектов, применяемый не столько к отдельным ситуациям, сколько к более широким общезначимым социальным процессам (состояниям), в рамках которых данные субъекты и объекты взаимодействуют [19, с. 29].

Совершенствование государственной системы противодействия терроризму происходит благодаря деятельности специализированных профессиональных органов, которые осуществляют непосредственную борьбу с таким социальным феноменом, как терроризм. Так, одним из ключевых органов правоохранительной направленности в сфере борьбы с терроризмом выступает Национальный антитеррористический комитет, который учрежден по решению Президента Российской Федерации в 2006 г. Комитет возглавляется председателем в лице директора Федеральной службы безопасности России [7]. Главной задачей названного органа является координация и организация антитеррористической деятельности на всех уровнях. Кроме него, вопросами противодействия терроризму занимаются Федеральная служба безопасности России, Министерство обороны РФ, Министерство внутренних дел РФ, а также Федеральная служба войск национальной гвардии РФ. В частности, одним из последних актуальных примеров противодействия террористической угрозе является следующий: 01.04.2021 Федеральной службой безопасности Российской Федерации в Тверской области предотвращена подготовка террористического акта, планировавшегося членом запрещенной в Российской Федерации МТО «Исламское государство» на одном из объектов топливно-энергетического комплекса.

О существовании проблемы терроризма свидетельствуют данные официальной статистики, согласно которым мы и устанавливаем серьезность и опасность той или иной проблемы. Так, в соответствии с статистическими данными Министерства внутренних дел РФ за январь-декабрь 2018 г. было выявлено 2227, а раскрыто 735 преступлений террористического характера; а с января по декабрь 2019 г. тенденция совершения преступлений такого характера пошла на спад и составила: 1871 зарегистрированных и 843 раскрытых преступлений соответственно [5].

Эти данные говорят о том, что терроризм и сейчас является весьма злободневным явлением современности.

Говоря об общегосударственной системе противодействия терроризму, важно обозначить и ее правовую основу, поскольку это имеет определенное значение для осуществления деятельности по противодействию терроризму соответствующими субъектами.

Рассматривая нормативную правовую базу обеспечения государственной системы противодействия терроризму в РФ, необходимо в первую очередь упомянуть Конституцию Российской Федерации, в которой выделяются различные виды безопасности, например государственная и общественная безопасность, безопасность граждан.

Кроме того, важно подчеркнуть, что большой вклад в становление и развитие системы правового обеспечения национальной системы противодействия терроризму в РФ внесли и международные правовые акты, которые Россия ратифицировала, т.к. благодаря им нормы международного права легли в основу как Конституции РФ, так и всего законодательства страны касательно базовых прав человека и гражданина, а также их ограничений в сфере противодействия терроризму в РФ.

Так, среди основополагающих международных договоров в этой области можно назвать Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г. [2], Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. [4], Глобальную контртеррористическую стратегию Организации Объединенных Наций 2006 г. и некоторые другие [1].

Кроме того, правовая основа общегосударственной системы противодействия терроризму постоянно совершенствуется в целях повышения эффективности мер защиты человека, общества и государства от проявлений терроризма. В связи с этим в ходе осуществления своих функций по противодействию терроризму органы исполнительной власти РФ, государственной власти субъектов РФ, а также местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, которые направлены на совершенствование деятельности субъектов по противодействию терроризму [20].

Так, существует ряд конституционных и федеральных законов, затрагивающих вопросы обеспечения противодействия терроризму в РФ. Среди них следует отметить Федеральный конституционный закон «О военном положении» [9], Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» [15], законы Российской Федерации «О средствах массовой информации» [13], «О государственной тайне» [10], федеральные законы «О противодействии терроризму» [11], «О связи» [12], «Об оборо-

не» [17] и ряд иных законов. Можно отметить, что ключевым является Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [8], принятие которого ознаменовало значимый этап в становлении нормативного правового обеспечения противодействия терроризму в РФ. Именно в нем впервые были перечислены виды безопасности и обозначена правовая основа, а также механизм ее обеспечения.

Впоследствии в целях совершенствования правоотношений в данной сфере был издан Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (далее – Стратегия) [14], регулирующий вопросы планирования и развития системы национальной безопасности нашей страны. Данная Стратегия рассматривается как основа для взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений Российской Федерации в области защиты национальных интересов и обеспечения безопасности личности, общества и государства от террористических угроз.

Кроме того, такой программный документ, как Концепция противодействия терроризму (далее – Концепция) [3], регламентирует функционирование в Российской Федерации на общегосударственном уровне единой системы противодействия терроризму.

Главная задача существующей системы в соответствии с Концепцией заключается в обеспечении единой государственной политики в сфере противодействия терроризму и национальной безопасности РФ, а также в защите основных прав и свобод человека и гражданина.

В ходе проведенного анализа закрепленной в Концепции единой общегосударственной системы противодействия терроризму можно сделать вывод, согласно которому данная структура представляет не простую совокупность организационно-структурных компонентов, образованную из субъектов противодействия террористической угрозе, а действующий механизм, направленный на защиту общества и государства от террористической угрозы.

В данный механизм наряду с субъектами, которые в соответствии со своими правовыми статусами осуществляют свою профессиональную деятельность по противодействию террористическим угрозам, входит разработанный комплекс мер по противодействию терроризму.

Указанные меры включают профилактику террористических угроз, выявление и пресечение террористической деятельности, минимизацию и ликвидацию последствий террористических актов.

Отметим, что под субъектами противодействия терроризму следует понимать органы государственной власти и местного самоуправления, уполномоченные на проведение необходимых комплексных

мероприятий по противодействию терроризму. Также к ним следует отнести иных субъектов, в т.ч. негосударственные объединения и граждан, которые на добровольной основе оказывают как гласное, так и негласное содействие органам государственной власти в осуществлении необходимых мероприятий в сфере противодействия терроризму и защиты граждан [7].

В ходе анализа научной литературы выяснилось, что в науке не отражаются проблемные моменты и дискуссии, связанные с определением понятия субъектов противодействия терроризму, поскольку многие ученые полагают, что законодательная формулировка данного понятия весьма четко характеризует и в полной мере раскрывает его содержание [6, с. 32].

Можно определить и значение субъектов противодействия терроризму, которое включает, на наш взгляд, два аспекта. Во-первых, значение субъектов противодействия терроризму выражается в выявлении, предупреждении (профилактике), пресечении, раскрытии и расследовании преступлений террористического характера, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма. Во-вторых, их деятельность заключается в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации.

Система противодействия терроризму действует на трех уровнях – федеральном, уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления. На федеральном уровне это уже упомянутый Национальный антитеррористический комитет. На уровне субъектов Российской Федерации деятельность по противодействию терроризму выполняют антитеррористические комиссии, возглавляемые высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации. Их основной задачей является координация деятельности территориальных органов государственной власти, региональных органов исполнительной власти, а также местного самоуправления по профилактике терроризма и минимизации или ликвидации его последствий.

В настоящее время система работает эффективно как на федеральном, так и на региональном уровнях. Ярким примером работы региональной подсистемы противодействия терроризму является функционирование в Алтайском крае антитеррористической комиссии [16]. Она возглавляется губернатором края В.П. Томенко. Антитеррористическая комиссия Алтайского края создана распоряжением Администрации Алтайского края от 22.03.1999 № 249-р.

Наконец, на уровне местного самоуправления деятельность по противодействию терроризму выполняют антитеррористические комиссии соответствующих муниципальных образований, которые возглавляются должностными лицами этих же муниципальных образований.

Например, в городе Барнауле Алтайского края на основании решения Барнаульской городской Думы от 28.08.2013 № 159 «Об утверждении Положения о полномочиях органов местного самоуправления по участию в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма на территории города Барнаула» органы местного самоуправления при участии в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма на территории города Барнаула выполняют следующие задачи:

- 1) осуществление противодействия терроризму в пределах своих полномочий;
- 2) участие в противодействии экстремистской деятельности в пределах своих полномочий;
- 3) информирование населения города Барнаула о возможности совершения (совершении) террористического акта;
- 4) содействие правоохранительным органам в выявлении правонарушений и преступлений данной категории, а также участие в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма;
- 5) пропаганда толерантного поведения людей различных национальностей и религиозных конфессий;
- 6) воспитательная работа среди детей и молодежи, направленная на устранение причин и условий, способствующих совершению действий экстремистского характера;

7) осуществление иных профилактических, в т.ч. воспитательных и пропагандистских, мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности.

Для решения указанных выше задач органы местного самоуправления города Барнаула вправе принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для города работ, например дежурств граждан, при необходимости участия в мероприятиях по профилактике терроризма и экстремизма, а также в целях минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории города Барнаула [18].

Таким образом, система субъектов противодействия терроризму является весьма структурированной и логичной, поскольку органы и организации различных уровней выполняют одни и те же функции, которые зависят от масштаба их деятельности, преследуя одинаковые цели.

Обобщая положения настоящей статьи, отметим, что вопросы, связанные с системой противодействия терроризму, имеют четкое законодательное закрепление, отраженное в выстроенной функциональной структуре действующих субъектов. Данное утверждение, на наш взгляд, является весьма значимым, поскольку в таких важнейших вопросах, как борьба с терроризмом, нельзя допускать законодательных пробелов, которые могут привести к неоднозначному толкованию, в т.ч. и при классификации системы и уровней функционирования субъектов противодействия терроризму со стороны ученых-исследователей.

### *Литература*

1. Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2006 г. № 60/288. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
2. Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма: одобрена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 49/60 от 9 декабря 1994 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 05.10.2009 // Российская газета. 2009. 20 окт. № 198.
4. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма: принята резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. Министерство внутренних дел. Статистика и аналитика. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics> (дата обращения: 30.04.2021).
6. Мисроков Т.З. Органы местного самоуправления как субъекты противодействия терроризму: легитимация и особенности организации деятельности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 4. С. 32-34.
7. Национальный антитеррористический комитет РФ. Информационные материалы антитеррористическим комиссиям в субъектах Российской Федерации. URL: <http://nac.gov.ru/> (дата обращения: 30.04.2021).
8. О безопасности [Электронный ресурс]: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

9. О военном положении [Электронный ресурс]: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
10. О государственной тайне [Электронный ресурс]: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
11. О противодействии терроризму [Электронный ресурс]: федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
12. О связи [Электронный ресурс]: федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
13. О средствах массовой информации [Электронный ресурс]: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
14. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
15. О чрезвычайном положении [Электронный ресурс]: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
16. Об аппарате антитеррористической комиссии Алтайского края: указ губернатора Алтайского края от 16.04.2018 № 50. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.04.2021).
17. Об обороне [Электронный ресурс]: федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
18. Об утверждении Положения о полномочиях органов местного самоуправления по участию в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма на территории города Барнаула: решение Барнаульской городской Думы от 28.08.2013 № 159. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.04.2021).
19. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М., 2007.
20. Устинов В.В. Международный опыт борьбы с терроризмом. Стандарты и практика. М.: Юрлитформ, 2002.