

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ  
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ КАК  
УГРОЗОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 431 группы  
направления 40.03.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета  
Айтмухаметовой Лилии Сергеевны

Научный руководитель  
доцент кафедры конституционного и  
муниципального права, к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_  
дата, подпись

Е.А. Абаева

Заведующий кафедрой конституционного  
и муниципального права, профессор, д.ю.н.,  
заслуженный юрист РФ

\_\_\_\_\_  
дата, подпись

Г.Н.Комкова

Саратов 2017 год

## **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы исследования.** Сегодня, терроризм не только представляет собой угрозу национальной безопасности отдельно взятого государства, но также подрывает мировой правопорядок и, тем самым, является глобальной угрозой всего международного сообщества.

В настоящий момент, терроризм приобретает новые формы проявления, террористические организации обогащаются, разрастаются, совершенствуют методы и тактику ведения террористических действий, активно используют современные возможности науки и техники, что, безусловно, создает повышенную опасность для мирного существования государств. Кроме того, терроризм посягает на суверенитет и независимость государства, подрывает его целостность. Также это негативное явление разрушает ценности демократического общества. Оно способно нанести непоправимый вред жизни и здоровью человека, его неприкосновенности и свободному развитию как личности.

Для России проблема предупреждения терроризма и борьбы с ним связана с глубокими историческими предпосылками<sup>1</sup>. В связи с этим необходимо постоянное совершенствование как государственного, так и международного механизма противодействия этому негативному явлению.

**Цели и задачи работы.** Целями исследования является выявление конституционно-правовых вопросов предупреждения и борьбы с терроризмом как угрозой национальной безопасности; выработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию правового регулирования в сфере предупреждения терроризма и борьбы с ним.

Указанная цель достигается путем последовательного решения следующих задач:

- исследовать конституционно-правовую природу национальной безопасности;

---

<sup>1</sup> Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009) // РГ. 2009. № 198.

- изучить механизм предупреждения и борьбы с терроризмом в России и за рубежом;

- охарактеризовать сущность терроризма как угрозы национальной безопасности в России и за рубежом;

- проанализировать деятельность органов государственной власти по предупреждению и борьбе с террористической угрозой национальной безопасности России;

- рассмотреть международное сотрудничество России с иными государствами по предупреждению и борьбе с терроризмом.

**Материалы исследования.** В работе были использованы научные труды С.А. Авакьяна, Р.А.о. Азимова, М.М. Алексеевой, Р.М. Валеева, Т.В. Вербицкой, С.Л. Гайдука, М.Ф. Гацко, В.Д. Гончаренко, И.А. Забуруннова, М.Ю. Зеленкова, В.Д. Зорькина, Р.С. Иванова, Д.В. Ирошникова, О.Н. Квасова, Д.А. Ковлагиной, С.Н. Кокорина, А.Ю. Мамычева, А.Ю. Манцурова, З.Ш. Матчановой, М.У. Медова, В.Ю. Попкова, В.Д. Путятин, В.В. Соболяникова, А.В. Степанова, А.Ю. Яковлева и др. Также были изучены Конституция РФ, федеральное законодательство, положения стратегических документов РФ, международно-правовые акты в сфере противодействия терроризму.

**Структура работы.** Работа состоит из введения, главы 1 «Конституционно-правовая природа национальной безопасности», главы 2 «Механизм предупреждения и борьбы с терроризмом в России и за рубежом», включающей параграфы «Терроризм как угроза национальной безопасности в России и за рубежом», «Деятельность органов государственной власти по предупреждению и борьбе с террористической угрозой национальной безопасности России», «Международное сотрудничество России с иными государствами по предупреждению и борьбе с терроризмом», заключения и библиографического списка использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В Главе 1 «Конституционно-правовая природа национальной безопасности» проводится исследование конституционно-правовой сущности национальной безопасности. На основе анализа доктринально выработанных определений мы можем отметить, что большинство ученых под национальной безопасностью понимают государственно-правовой институт, который включает в себя систему механизмов и структур, способных обеспечивать состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от потенциальных угроз путем одновременного создания условий прогрессивного и устойчивого развития государства и общества, защиты конституционного строя, его суверенитета и независимости, обеспечения прав и свобод человека.

Следует обратить внимание на то, что в законодательстве РФ понятие национальной безопасности на протяжении многих лет также подвергалось корректировке. Интересным является то, что Конституция 1993 г. не содержит данного понятия, в ней лишь перечисляются некоторые виды безопасности. Однако это не дает основания полагать, что национальная безопасность не относится к институту конституционного права.

Ныне действующая Стратегия национальной безопасности РФ под национальной безопасностью понимает состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие России<sup>2</sup>. Обеспечение национальной безопасности определяется через достижение состояния защищенности во всех видах безопасности, предусмотренных Конституцией и законодательством РФ.

---

<sup>2</sup>О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. 2016 № 1 (часть II). Ст. 212.

В исследовании анализируется сущность суверенитета и его составных элементов (государственная власть, территориальная и государственная целостность) и отмечается, что в условиях нестабильности и роста терроризма его обеспечение является важным в сфере национальной безопасности.

Угрозы национальной безопасности прямо или косвенно способны нанести ущерб национальным интересам Российской Федерации. Например, к угрозам относится: деятельность террористических и экстремистских организаций, радикальных общественных объединений и группировок, а также поддерживающих их иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, частных лиц; инспирирование «цветных революций»; использование информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма.

Согласно Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на основе стратегии национальной безопасности РФ принимаются дополняющие ее содержание основы государственной политики, доктрины<sup>3</sup>. Например, Военная доктрина среди угроз также называет недостаточно эффективное международное антитеррористическое сотрудничество, провоцирование межнациональной и социальной напряженности, экстремизма, разжигание этнической и религиозной ненависти<sup>4</sup>.

Таким образом, институт национальной безопасности имеет конституционно-правовое значение, так как направлен на защиту провозглашенных Конституцией РФ жизненно важных ценностей и приоритетов, основ конституционного строя.

---

<sup>3</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378; 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4210.

<sup>4</sup> Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976 // РГ. 2014. № 298.

**Глава 2 «Механизм предупреждения и борьбы с терроризмом в России и за рубежом»** включает в себя три параграфа.

В первом параграфе **«Терроризм как угроза национальной безопасности в России и за рубежом»** рассматриваются вопросы, связанные с сущностью терроризма как угрозы национальной безопасности. В исследовании анализируются определения терроризма по законодательству России, Индии, Китая, США. Также приводятся мнения ученых.

Согласно Федеральному закону от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О противодействии терроризму» (далее ФЗ №35) под терроризмом понимается идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий<sup>5</sup>.

В работе изучаются различные классификации причин возникновения и распространения терроризма.

Кроме того, нами была дана оценка сущности современного терроризма. Он характеризуется масштабностью, глобальностью, высокой степенью организованности террористической деятельности. Терроризм используется как инструмент вмешательства во внутренние дела. Боевики стремятся установить контроль над отдельными незахваченными территориями, богатыми природными ресурсами, завладеть оружием массового поражения. Они используют современную техническую и технологическую оснащенность, информационно-телекоммуникационные сети, стремятся вовлечь в свои ряды способную молодежь, сотрудников правоохранительных органов и военных. Повышение уровня финансирования террористической деятельности, а также ее поддержка преступными организациями и некоторыми государствами приводит к

---

<sup>5</sup> О противодействии терроризму: Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; РФ. 2016. № 292.

увеличению числа терактов и значительной численности жертв. Захваченные боевиками страны не могут дать им отпор в силу отсутствия возможностей борьбы с ними. В литературе при акте терроризма выделяются непосредственный объект насилия, объект управления и целевой объект воздействия террористов<sup>6</sup>. Отмечается, что при проведении терактов боевики совершенствуют методы и тактику их ведения<sup>7</sup>.

Нами приводится собственная классификация терроризма, в основе деления которой лежат следующие критерии: эволюция террористической преступности<sup>8</sup>, масштаб ее охвата, вид идеологии, цель, количество участников, объект посягательства, используемые средства, форма теракта.

Проанализировав причины возникновения терроризма, его современные признаки, мы смогли классифицировать некоторые теракты, выявить причины их совершения. Нами были изучены получившие общественный резонанс: теракт на Дубровке («Норд-Ост») (октябрь 2002 г.), теракт в Беслане (первые дни сентября 2004 г.), теракты в Норвегии 22.07.2011 г., взрывы на Бостонском марафоне (15.04.2013 г.), теракт в редакции Charlie Hebdo (07.01.2015 г.), катастрофа А321 над Синайским полуостровом (31.10.2015 г.), теракты в конце 2015 года в Париже, теракт в Петербургском метрополитене (03.04.2017 г.), двойной теракт в Египте (09.04.2017 г.).

Как можно заметить, большая часть террористических актов связана с религиозными, политическими мотивами, носит международный характер, что связывается с укреплением международного терроризма и ростом влияния такой террористической организации, как Исламское государство (запрещена в России).

---

<sup>6</sup>Квасов О.Н. Генезис форм террористического насилия // История государства и права. 2015. № 18. С. 35.

<sup>7</sup>Матчанова З.Ш. Факторы распространения терроризма в современной России: криминологический анализ: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Калининград. 2016. С. 8.

<sup>8</sup>Иванов Р.С. Противодействие терроризму в пограничной сфере Российской Федерации: уголовно-правовые и криминологические аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2017. С. 9-10.

В параграфе «Деятельность органов государственной власти по предупреждению и борьбе с террористической угрозой национальной безопасности России» изучаются нормативно-правовые основы противодействия терроризму, дается анализ деятельности некоторых государственных органов в этой сфере.

Особую роль в этом направлении играет Президент РФ. Согласно Федеральному закону от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности»<sup>9</sup> Президент РФ утверждает стратегические документы, формирует и возглавляет Совет безопасности, являющийся конституционным совещательным органом, в рамках которого становится возможным представителям органов власти совместно выработать эффективные пути совершенствования законодательства, проведения единой государственной политики в сфере противодействия терроризму.

Согласно ФЗ №35 Глава государства формирует органы государственной власти, обеспечивает их согласованное функционирование и взаимодействие. Стоит отметить, что важное значение в сфере предупреждения терроризма отводится органам, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, проводимую согласно Федеральному закону от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>10</sup>. К ним относятся: полиция, являющаяся частью Министерства внутренних дел РФ, а также Федеральная служба безопасности, Федеральная служба войск национальной гвардии, их территориальные подразделения и иные органы.

В ходе анализа деятельности этих органов были выявлены недостатки, которые можно проиллюстрировать на примере убийства 19 декабря 2016 г. в Анкаре Карлова А.Г., Чрезвычайного и полномочного посла РФ, и теракта в метрополитене Санкт-Петербурга.

---

<sup>9</sup> О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2; 2015. № 41 (часть II). Ст. 5639.

<sup>10</sup> Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; 2016. № 28. Ст. 4558.



Особое значение по борьбе с терроризмом отводится Вооруженным Силам РФ. Например, Воздушно-космические силы ВС РФ оказывают огромную помощь по борьбе с терроризмом в Сирии. Благодаря Международному противоминному центру, созданному на базе Инженерных войск ВС РФ были разминированы Алеппо и Пальмира в 2016-2017 гг., а в России произведена очистка Грозненского района Чечни (2016)<sup>11</sup>.

В исследовании отмечаются полномочия Правительства РФ по предупреждению терроризма и ликвидации его последствий, приводятся органы исполнительной власти, руководством которыми осуществляет высший исполнительный орган РФ.

Парламент также имеет особое место в системе противодействия терроризму. Он вырабатывает правовую основу жизни общества в сфере противодействия терроризму и обладает контрольными функциями, закрепленными Федеральным законом от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «О парламентском контроле»<sup>12</sup>. Следует обратить внимание, что парламент осуществляет такую форму парламентского контроля, как проведение парламентского расследования<sup>13</sup>.

На наш взгляд велика роль прокуратуры, которая осуществляет надзор за исполнением законов, касающихся сферы противодействия терроризму, тем самым предупреждает терроризм, проводит его профилактику.

Таким образом, деятельность по предупреждению и борьбе с терроризмом осуществляет целая система государственных органов, каждый из которых имеет свой круг полномочий. Государство должно совершенствовать нормативно-правовую базу, вырабатывать новые и эффективные методы по предупреждению терроризма и борьбе с ним.

---

<sup>11</sup> Новости Международного противоминного центра. URL: <http://mil.ru/mpc/info.htm> (дата обращения: 15.04.2017).

<sup>12</sup> О парламентском контроле: Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2304; 2017. № 14. Ст. 2006.

<sup>13</sup> О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (в ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7; 2013. № 19. Ст. 2315.

В параграфе **«Международное сотрудничество России с иными государствами по предупреждению и борьбе с терроризмом»** оценивается роль международного сотрудничества в данной сфере. На основе анализа противоречивых действий государств по борьбе с терроризмом отмечается о важности объединения их усилий, так как возникшие межгосударственные разногласия могут привести к еще большим терактам по всему миру.

Россия в качестве главного направления внутренней и внешней политики выделяет борьбу с террористической угрозой. В этих целях Российская Федерация, являясь важным участником международных отношений, входит в различные международные и региональные организации, а также взаимодействует с отдельными государствами.

Приоритетное место среди международных организаций занимает ООН. В рамках системы ООН было разработано 19 универсальных соглашений, касающихся международного терроризма и отдельных видов террористической деятельности. С 2006 г. действует глобальная контртеррористическая стратегия. Следует отметить, что ООН имеет сложную структуру, многие из ее подразделений имеют схожие полномочия в сфере противодействия терроризму. В связи с этим отмечается о необходимости создания единого подразделения<sup>14</sup>.

ООН имеет ряд специализированных учреждений. На практике в работе этих органов выявляются недостатки. Например, в целях проведения независимых расследований Организацией по запрещению химического оружия В.К. Сафронков отметил о необходимости формирования экспертных комиссий с участием в них представителей разных государств, и тщательного исследования ими произошедших химических атак в Сирии<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Потенциал системы Организации Объединенных Наций по оказанию государствам-членам поддержки в осуществлении Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/088/95/PDF/N1708895ment> (дата обращения: 16.04.2017).

<sup>15</sup> Отчет 7893 заседания Совета Безопасности ООН по проекту резолюции S/2017/315 // Сайт Совета Безопасности ООН [Сайт]. URL: <http://www.un.org/ru/sc/meetings/records/2017.shtml> (дата обращения: 01.05.2017).

Среди международных организаций особого внимания заслуживает Интерпол, специалисты которой могут регистрировать сведения о международных преступлениях террористической направленности, отпечатки пальцев и фотоснимки боевиков, вести розыск террористов, совершивших преступления за пределами территории одного государства<sup>16</sup>.

Россия входит в различные региональные организации, к которым относится ОБСЕ, ШОС, СНГ, ОДКБ и др. Так, например, для противодействия терроризму в СНГ и ШОС были созданы специальные антитеррористические подразделения по выработке согласованных действий государств, ведению баз данных, помощи в розыске боевиков, проведению различных встреч представителей государств и учений сотрудников правоохранительных органов. В ОБСЕ создаются полевые операции, которые ведут мониторинг событий конфликтов, содействуют в борьбе с организованной преступностью, взаимодействуют с государственными органами, национальными организациями и гражданским обществом<sup>17</sup>.

Также вопросы предупреждения и борьбы с терроризмом обсуждаются на конференциях и встречах глав государств и представителей органов государственной власти. Данные взаимодействия позволяют лучше скоординировать подходы по решению возникших вопросов в этой сфере.

Таким образом, в целях предупреждения терроризма и борьбы с ним государства участвуют в различных международных, региональных организациях, взаимодействуют между собой. Россия разрабатывает проекты многих международно-правовых документов, предлагает различные пути решения проблем, оказывает помощь другим государствам.

Стоит отметить, что деятельность многих органов и их структурных подразделений подвергается критике, что требует дальнейшего совершенствования их организационной структуры.

---

<sup>16</sup> Интерпол: история создания, состав и задачи организации // РИА новости [Сайт] URL: <https://ria.ru/spravka/20130907/961015970.html> (дата обращения: 16.04.2017).

<sup>17</sup> ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/ru/where-we-are> (дата обращения: 16.04.2017).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Терроризм явление сложное и многоаспектное. Оно нарушает нормальный уклад жизни общества, подрывает стабильное функционирование государства, работу его аппарата.

На основе анализа причин возникновения и распространения терроризма, мотивов совершения боевиками терактов представляется необходимым проводить меры:

1) социально-экономические: поддержка социально незащищенных категорий населения, создание новых рабочих мест, введение системы гарантий трудоустройства выпускников, поднятие экономики и развитие отраслей производства. Это способствует не только улучшению уровня жизни в стране, но и позволит уберечь социально незащищенные категории населения от участия в террористических организациях.

2) политические: пресечение сепаратистских настроений, радикализма и шовинизма, проведение качественных политических реформ (в частности, в миграционной сфере), продуманной политики государством. Эти меры позволяют сохранить целостность государства, повысить удовлетворенность граждан политической сферой жизни общества.

3) культурные меры: повышение правовой культуры общества, уровня правосознания граждан; пресечение культа жестокости, пропаганды терроризма и экстремизма в СМИ; разграничение религии и идеологии терроризма; разъяснение сущности терроризма и его общественной опасности, формирование стойкого неприятия его обществом.

4) психологические меры: качественная работа с подрастающим поколением в образовательных учреждениях, оказание им своевременной и качественной психологической помощи.

В России действует обширная система органов, которая осуществляет функции предупреждения и борьбы с терроризмом. Однако повышенная опасность современного терроризма требуют совершенствования правовых и организационных механизмов противодействия терроризму.

На основе анализа совершенных терактов в России и за рубежом необходимо: улучшать и совершенствовать методы контрразведывательной, разведывательной и оперативно-розыскной деятельности; своевременно пресекать каналы финансирования и ресурсной подпитки терроризма, незаконного оборота оружия и взрывчатых веществ; сократить количество федеральных органов власти путем их объединения; усилить пограничный контроль, контроль за иностранными гражданами, въезжающими на территорию Российской Федерации; усилить контроль в местах массового пребывания людей, повысить защиту государственных служащих, особенно тех, кто исполняет свои трудовые функции за рубежом, в странах, граничащих с «горячими точками»; повысить ответственность лиц, проводить проверки сотрудников правоохранительных органов по несению службы в рабочее время; организовывать качественную психологическую работу с населением, в частности с молодежью и сотрудниками правоохранительных органов, проходивших службу на Северном Кавказе и в «горячих точках»; усилить контроль за распространением в сети Интернет радикальной информации, осуществлять мониторинг социальных сетей; совершенствовать научно-технические средства, приемы и методы ведения деятельности по предупреждению, пресечению, профилактике терроризма.

Для выработки согласованных действий государственным органам необходимо осуществлять взаимодействие между собой, и в целях обмена опытом и взаимопомощи осуществлять международное сотрудничество.

На международном уровне государствам нужно объединиться, выработать единую антитеррористическую стратегию, учитывающую реалии современного мира, практику государств по борьбе с терроризмом. В целях пресечения финансирования терроризма в отношении некоторых стран, организаций возможно введение ограничений в сфере торговли и финансов. Актуальным является вопрос об учреждении специального международного трибунала для осуждения преступлений терроризма.