

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего
образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра криминологии и уголовно-исполнительного права

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему Деятельность ОВД по предупреждению терроризма и экстремизма

Выполнил: Карипов Ирек Винерович

(фамилия, имя, отчество)

слушатель 5 курса 123 уч.группы

младший лейтенант полиции

набора 2012 года

специальность 40.05.01 – Правовое обеспечение

национальной безопасности

(специальность, год набора, № группы)

Руководитель:

старший преподаватель кафедры криминологии

и уголовно-исполнительного права

(ученая степень, ученое звание, должность)

Гребёнкин Михаил Юрьевич

(фамилия, имя, отчество)

Рецензент:

доцент кафедры административного права,

(ученая степень, ученое звание, должность)

административной деятельности УВД

Курлович Павел Николаевич

(фамилия, имя, отчество)

К защите _____

(допущена, дата)

Начальник кафедры _____

Дата защиты: " ____ " _____ 20 ____ г.

Оценка _____

Казань 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ОВД ПРЕСТУПЛЕНИЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА	
1.1 Регулирование антитеррористической деятельности в России: история и современное состояние.....	6
1.2 Организация системы противодействия терроризму в Российской Федерации.....	20
1.3 Деятельность органов МВД России по предупреждению и пресечению преступлений террористического характера.....	31
ГЛАВА 2. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ОВД ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ	
2.1 Органы внутренних дел как субъект противодействия экстремизму.....	44
2.2 Совершенствование правового регулирования противодействия ОВД экстремизму.....	56
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	65
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	70

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день терроризм по своим масштабам и колоссальной разрушающей силе превзошел все возможные угрозы общественным отношениям, бросив вызов всему человечеству. Усиление процессов глобализации в мировом сообществе, развитие новых систем общественных отношений вместе с тем становятся потенциально опасными для всего человечества, поскольку связаны с такими опасными явлениями, как терроризм и экстремизм.

Изменение расстановки сил на политической арене, появление новых факторов международной политики, развитие ядерных технологий усугубляет проблему терроризма и заставляет руководителей государств уделять должное внимание данной проблеме.

События последнего десятилетия, унесшие жизни многих людей в результате террористических актов, заставляют нас обратиться к данной теме и рассмотреть особенности предупреждения терроризма и экстремизма в Российской Федерации.

Актуальность темы. Сегодня угроза проявлений терроризма в стране, к сожалению, не спадает. 31 октября 2015 г. был взорван российский гражданский самолет над Синаем, погибли 224 человека. 19 декабря 2016 г. террорист застрелил 9 пулями посла России в Турции А. Карлова. Президент России В.В. Путин 23 февраля 2017 г. сообщил, что около 4 тысяч человек из России и еще порядка 5 тысяч граждан республик бывшего Советского Союза стали частью террористических группировок в Сирии и Ираке¹. Эти события заставили вновь осознать, что действия террористов всегда неожиданны и все больше нацелены на мирное население. Становится ясно, что снижение числа зарегистрированных террористических актов не означает снижения актуальности противодействия терроризму и экстремизму, поскольку один зарегистрированный акт иногда означает десятки, сотни погибших и раненых.

¹ [Электронный ресурс]. – URL: <https://jpgazeta.ru/putin-rasskazal-skolko-na-samom-delevyihodtsev-iz-rf-srazhayutsya-v-ryadah-terroristov-v-sirii/>

Необходимо учитывать, что в Российской Федерации развитию нормотворческой детальности в отношении предупреждения террористических преступлений уделяется огромное внимание, в связи с чем необходимо тщательно ознакомиться с правовым регулированием данной проблемы, что позволит наиболее полно понять принципы предупреждения терроризма и экстремизма в России, выявить имеющиеся проблемы и предложить максимально эффективные методы их разрешения.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления органами внутренних дел предупреждения террористической и экстремистской преступности.

Предметом исследования является законодательство и иные нормативно-правовые акты, регулирующие предупредительную деятельность органов внутренних дел; организационные и практические вопросы, связанные с профилактикой террористической и экстремистской преступности; исторический и зарубежный опыт данной практики.

Методика. При написании работы были использованы как общенаучные методы познания: анализ, сравнение, синтез, так и специальные методы юридического исследования: сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический.

Целью выпускной квалификационной работы является анализ особенностей терроризма и экстремизма и выявление мер ОВД их по предупреждению.

Задачи исследования:

1. Рассмотреть опыт предупреждения преступлений терроризма и экстремизма органами внутренних дел Российской Федерации.
2. Охарактеризовать систему нормативно-правовых актов, составляющих правовую основу деятельности ОВД по предупреждению данных преступлений.
3. Раскрыть основные обязанности сотрудников полиции по предупреждению террористических и экстремистских преступлений.

4. Рассмотреть современные проблемы предупреждения террористической и экстремистской преступности в деятельности ОВД России и основные направления повышения эффективности предупредительных мероприятий.

Особое значение при подготовке данной выпускной квалификационной работы уделялось изучению Конституции РФ, законов Российской Федерации, Уголовного кодекса РФ, указов Президента РФ. Помимо этого в процессе подготовки были изучены монографические работы, относящиеся к интересующей нас теме, статьи в периодической печати и соответствующие интернет - ресурсы, где представлены обсуждения актуальных вопросов, так или иначе связанных с интересующей нас темой.

В ходе подготовки данной выпускной квалификационной работы мы прибегли к изучению широкого спектра литературы, посвященной интересующей нас тематике, среди которой можно выделить работы по проблеме терроризма А.Г. Большакова, Ю.М. Антоняна Также представляют интерес исследования С.С. Галахова, Е.В. Сальникова, А.В. Кузьмина, И. Ю. Сундиева, О. В. Артюшиной, С.Н. Миронова, Е.П. Шляхтина.

Практическая значимость исследования заключается в следующем:

- проанализировано правовое регулирование борьбы с терроризмом и экстремизмом в современной России, обоснованы предложения, направленные на повышение ее эффективности;
- конкретно обоснована система мер совершенствования правового регулирования, профилактики и борьбы с терроризмом и экстремизмом;
- обоснованы общесоциальные и специальные факторы предупреждения терроризма и воздействия на участников экстремистской деятельности.

Работа состоит из введения, двух глав, в одной из которых дается анализ развития системы в отношении противодействия терроризму, в другой - рассматриваются правовые особенности борьбы с экстремизмом, выявляются проблемы, связанные с организацией профилактики.

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ОВД ПРЕСТУПЛЕНИЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА

1.1 Регулирование антитеррористической деятельности в России: история и современное состояние

Прежде всего, рассмотрим развитие терроризма и экстремизма, что поможет нам понять сущность данной проблемы и подведет нас к пониманию действующего законодательства в отношении терроризма и экстремизма.

Известно, что термин «террор» появился и получил широкое употребление во Франции в конце XVIII в., что было связано с серьезными политическими преобразованиями в стране. Это означает, что терроризм, как преступное явление неразрывно связано с политическими решениями и всегда имеет под собой политическую подоплеку.

По-настоящему о терроризме как о серьезном политическом и социальном явлении, в частности в России, можно говорить, начиная с середины XIX в., когда имело место появление леворадикальных движений, перед которыми стояла задач повлиять на деятельность своих правительств. В России это были народники, функции которых позднее взяли на себя эсеры².

В Российской империи основным видом террора были индивидуальные убийства революционерами высокопоставленных чиновников. Нередко при этом страдали сопровождающие их лица и случайные свидетели. Самыми известными террористическими актами того времени можно назвать неоднократные покушения на императора Александра II, в результате которых погибло немало приближенных императору, а 1 марта 1881 года и сам Александр. После ряда покушений ещё при жизни императора была создана Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного

²Мусаелян М.Ф. Историко-правовой анализ уголовного законодательства за терроризм в России (XI - начало XX в.) // История государства и права. - 2013. - N 13. - С. 27

спокойствия, которая должна была обеспечивать порядок следующими способами:

- с использованием жестких уголовно-политических методов;
- государственными методами, направленными на стабилизацию положения в обществе и искоренение антиправительственных взглядов.

После убийства императора выяснять причины, порождавшие политический экстремизм и терроризм, пришлось уже Департаменту полиции МВД империи, который состоял из девяти делопроизводств, причем третье делопроизводство осуществляло политический розыск, а именно - надзор за политическими организациями и партиями, борьба с ними, а также с массовым движением. С 1 января 1898 важнейшие дела 3-го делопроизводства были переданы в Особый отдел, где находились картотека революционных и общественных деятелей России, коллекция фотографий и нелегальных изданий всех политических партий России.³

Новый подъём революционного терроризма произошёл в начале XX века в условиях политического кризиса, вызванного отказом правительства от осуществления назревших реформ. Как указывает А. Гейфман, одной из главных предпосылок роста террора в этот период стало "сосуществование в Российской империи социально-экономического подъёма и политической отсталости".⁴ Многие представители появившихся новых социальных групп не находили себе места в старой социальной структуре, что вызывало у них разочарование и толкало на путь революционной деятельности и террора.

В 1902-1907 гг. террористами в России, большую часть из которых составляли эсеры, было осуществлено около 5,5 тысяч террористических актов, включая убийства министров, депутатов Государственной Думы, жандармов, полицейских и прокурорских работников⁵. Толчком к всплеску терроризма по-

³Асеев И.А.Организационно-правовые основы борьбы полиции России с политическим терроризмом в начале XX в. // История государства и права. - 2012. - N 7. - С. 18

⁴Гейфман А. Революционный террор в России. 1894-1917. - М.: Крон-Пресс, - 1997. - С. 117

⁵Вахания В.В.Террор и заговоры в России (XIV - XXI вв.) -М.: Юстицинформ, 2013. - С. 218

служили события "Кровавого воскресенья" 9 января 1905 года, когда войска правительства расстреляли направлявшееся к царю с петицией рабочее шествие. Гейфман приводит данные о статистике терроризма в начале XX века. Так, в течение года, начиная с октября 1905 года, в Российской империи было убито и ранено 3611 государственных чиновников. К концу 1907 года это число увеличилось почти до 4500 человек. Вместе с 2180 убитыми и 2530 ранеными частными лицами общее число жертв в 1905 - 1907 годах Гейфман оценивает числом более 9000 человек. По официальной статистике, с января 1908 года по середину мая 1910 года произошло 19957 террористических актов и экспроприаций, в результате которых было убито 732 госчиновника и 3051 частное лица, при этом 1022 госчиновника и 2829 частных лиц были ранены.⁶

После Великой Отечественной войны для борьбы с терроризмом в структуре нового министерства государственной безопасности (МГБ) в 1946 г. был образован специальный отдел "Т" (борьбы с террором).

Все подразделения МГБ, получившие соответствующую информацию, должны были передавать ее в этот отдел, который определял дальнейший ход расследования - принимался за него самостоятельно, или давал по нему указания подразделению, первым получившим исходные данные.

После образования в марте 1954 г. Комитета государственной безопасности СССР этот отдел стал 2-м отделом 4 управления.

Позже, при реорганизации структуры КГБ в феврале 1960 г. штат и функции этого отдела, как и иных подразделений управления, перешли во 2 Главное управление. Задача борьбы с возможными террористическими проявлениями была поставлена перед всеми подразделениями органов КГБ, но единого учетно-координационного органа по организации противодействия терроризму в центральном аппарате Комитета не стало.

⁶Гейфман А. Революционный террор в России. 1894-1917 - М.: Крон-Пресс, - 1997. - С. 211

Эти реорганизации свидетельствуют о том, что количество и масштаб проявлений был незначителен, и что это направление оперативной работы органов КГБ отходило на задний план.

Общей установкой в плане противодействия террористическим проявлениям являлась организация работы по недопущению хищения и розыск похищенного оружия и боеприпасов, их незаконного оборота на территории СССР, которая ставилась перед всеми подразделениями органов КГБ.

Одной из первых акций террора после создания КГБ стал расстрел присутствовавших на трибуне на демонстрации в Архангельске 1 мая 1955 г.

Следующей акцией стал обстрел В. Ильиным кортежа автомашин с космонавтами в декабре 1968 г. у Боровицких ворот Кремля.⁷

Необходимо отметить, что именно в этот период времени приходится появление и активизация террористической деятельности за рубежом различных террористических организаций (ЭТА в Испании, "Красных бригад" в Италии, "Фракции Красной армии" в ФРГ, КАЯ в Японии и т.д.), призывы и воззвания которых, по оценкам советского руководства, могли негативно сказаться на политических взглядах в нашей стране.

Для обеспечения предупреждения террористических акций 25 июля 1967 г. был создан пятый отдел, на который возлагались следующие задачи⁸:

1. оказание практической помощи местным органам КГБ по предотвращению массовых антиобщественных проявлений;
2. розыск авторов анонимных антисоветских документов - листовок, "воззваний", "обращений", инструкций и т.п., - содержащих угрозы или призывы к совершению государственных преступлений, насильственных противоправных действий;
3. проверка и организация работы по сигналам о вынашивании террористических намерений.

⁷Вахания В.В. Террор и заговоры в России (XIV - XXI вв.) - М.: Юстицинформ, 2013. - С. 226

⁸Хлобустов О.М. Из истории борьбы с терроризмом в СССР (<http://valday.com>)

Позднее, в августе 1969 г. на базе "антитеррористического" отделения пятого отдела был образован независимый седьмой отдел, функции которого были определены как "выявление и проверка лиц, вынашивающих намерение применить взрывчатые вещества и взрывные устройства в антисоветских целях".

В его составе имелось отделение по розыску авторов анонимных документов, содержащих угрозы осуществления террористических акций, отделение проведения непосредственного противодействия реализации преступных замыслов, а также контроля за организацией этой работы в территориальных управлениях и отделах органов КГБ.

В седьмом отделе сосредотачивалась вся база данных, поступавших в КГБ по различным каналам относительно террористических намерений и действий. Однако следует отметить, что масштаб его работы значительно уступает тому объему террористической угрозы, который пришелся на Россию, начиная с 1992 г.

Наибольшее количество сигналов о террористических намерениях появилось в преддверии проведения летом 1980 г. в Москве XXII летних олимпийских игр.

Например, накануне Олимпиады УКГБ по г. Москве и Московской области в Подмоскowie усилено велся розыск "взрывника", подбрасывавшего взрывные устройства в Клину, Химках и других районах области.

Жертвой этого террориста, более полугода терроризировавшего Подмоскowie в канун предстоящей Олимпиады, стал один человек, а еще несколько были ранены⁹.

Поворотным моментом в развитии противодействия терроризму можно назвать 1992 г., когда следствие распада Советского Союза в Российской Федерации начались важные и крупные подвижки почти тектонического характера и масштаба. В июне 1992 г. Министерство безопасности Российской Федерации

⁹Хлобустов О.М. Из истории борьбы с терроризмом в СССР

организовало первую межведомственную конференцию по проблемам противодействия терроризму с участием представителей ГРУ и министерства обороны, Генеральной прокуратуры, Главного управления охраны РСФСР и МВД.

Напряженная ситуация в стране, которая обострялась в связи с нестабильностью в ряде пограничных регионов и последствиями войны в Афганистане, стала поводом к всплеску террористических актов.

Летом 1995 г. указом президента РФ был образован Антитеррористический центр ФСБ России.

Одновременно в 1998-1999 г. в ФСБ существовало Управление конституционной безопасности (УКБ), при очередном реформировании Антитеррористического центра в 1999 г. вошедшее в состав Департамента ФСБ по борьбе с терроризмом (с августа 2000 г. - Департамент по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом - ДЗКСБТ, 2-й Департамент ФСБ).

Уголовная ответственность за совершение террористических актов получила окончательное оформление с принятием Уголовного кодекса в 1996 г. Согласно ст. 205 УК РФ под террористическим актом понимается совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в политических целях, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

В 1998 году был принят Федеральный закон "О борьбе с терроризмом". Закон впервые в истории России установил правовые и организационные основы борьбы с терроризмом, вопросы координации и порядок взаимодействия органов власти в борьбе с терроризмом, а также права, обязанности и гарантии прав граждан. В частности, на законодательном уровне сформулированы такие бывшие ранее спорными понятия, как террористическая организация, террористическая деятельность, международный терроризм и ряд других.

Первые радикальные изменения в антитеррористическое законодательство последовали после теракта на Дубровке. В результате был принят Федеральный закон "О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации "О

средствах массовой информации" о недопущении использования средств массовой информации "для распространения сведений о технологии изготовления оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств".

Очередная волна реформ антитеррористического законодательства началась после теракта в Беслане. 30 ноября 2004 года в Государственную Думу на первое чтение был внесен законопроект "О противодействии терроризму". Согласно ст.3 данного закона 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".

16 февраля 2006 года Президент подписал Указ "О мерах по противодействию терроризму", согласно которому был создан Национальный антитеррористический комитет, который возглавляет директор ФСБ. Таким образом, был определен ответственный за борьбу с терроризмом - ФСБ.

В настоящий момент основой правовой базы по проблемам противодействия любым формам экстремизма и терроризма является Конституция Российской Федерации, запрещающая пропаганду или агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду, а также создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ст. ст.13, 29).

Федеральный закон "О противодействии терроризму" определяет правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, порядок координации деятельности осуществляющих борьбу с террориз-

мом государственных органов и общественных объединений, а также ответственность организаций за террористическую деятельность¹⁰.

В Федеральном законе "О противодействии экстремистской деятельности" закрепляются основные положения государственной политики противодействия всем формам экстремистской деятельности, устанавливаются меры ответственности (уголовной, административной и гражданско-правовой) за ее осуществление, а также предусматривается осуществление комплекса профилактических мер по предупреждению действий экстремистского характера¹¹.

Также согласно Указу Президента Российской Федерации "О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года" особо подчеркивается важность нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий - социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма¹².

Сложившаяся система российского законодательства в отношении противодействия терроризму, в целом обладает достаточно полным набором правовых норм, позволяющих эффективно осуществлять борьбу с терроризмом и его профилактику. Тем не менее, имеющийся потенциал мер правового противодействия терроризму не всегда используется в полной мере в силу недостаточной эффективности правоприменительной деятельности, а также в связи с существующими пробелами в законодательном регулировании этого вопроса, что требует дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы.

¹⁰ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»: (с изм. и доп., в ред. от 06.07.2016)

¹¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»: (с изм. и доп., в ред. от 23.11.2015)

¹² О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // СПС «Консультант Плюс».- URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.10.2016).

Таблица 1

Динамика преступлений террористического характера в России за 10 лет (2007 – 2016).¹³

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
759	642	654	581	622	637	661	1127	1538	2227
	-15,4%	+1,9%	-11,2%	+7%	+2,4%	+3,8%	+70,5%	+36,3%	+44,8%

Таблица 2

Динамика преступлений экстремистской направленности в России за 10 лет
(2007 - 2016).

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
356	460	548	656	622	696	896	1024	1329	1450
	+29,2%	+19,1%	+19,7%	-5,2%	+11,9%	+28,7%	+14,3%	+28,5%	+9,1%

Несмотря на тот факт, что жертвами террористических действий становятся обычные граждане, мотивом террористических действий является желание оказать влияние на власть, что позволяет нам охарактеризовать терроризм как серьезную угрозу для государства. Это позволяет нам сделать вывод о том, что главным субъектом борьбы с терроризмом должно быть государство.

Правовую основу противодействия терроризму составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного

¹³ Преступность и правонарушения (2006 - 2010). Статистический сборник, М., 2011; Состояние преступности в России (за январь-декабрь 2008 года). М., 2009; Состояние преступности в России (за январь-декабрь 2009 года). М., 2010; Состояние преступности в России (за январь-декабрь 2010 года). М., 2011; Состояние преступности в России (за январь-декабрь 2011 года). М., 2012; Состояние преступности в России (за январь-декабрь 2012 года). М., 2013; Состояние преступности в России (за январь-декабрь 2013 года). М., 2014; Состояние преступности в России (за январь-декабрь 2014 года). М., 2015. Состояние преступности в России за январь – декабрь 2015 года. – М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, Главное организационно – аналитическое управление, Управление правовой статистики, 2016; Состояние преступности в России за январь – декабрь 2016 года. – М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, Главное организационно – аналитическое управление, Управление правовой статистики, 2017.

права, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты других федеральных органов государственной власти.

Основным нормативным актом в борьбе с терроризмом является Федеральный закон от 6.03.2006 "О противодействии терроризму", который определяет правовые и организационные основы противодействия терроризму в Российской Федерации, субъекты этого противодействия, основы их взаимодействия и роль иных государственных и негосударственных органов и граждан в противодействии терроризму.

Главными принципами борьбы с терроризмом признаются:

- 1) обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности;
- 4) неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности;
- 5) системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму;
- 6) сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму;
- 7) приоритет мер предупреждения терроризма;
- 8) единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций;
- 9) сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму;

10) конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников;

11) недопустимость политических уступок террористам;

12) минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма;

13) соразмерность мер противодействия терроризму степени террористической опасности.¹⁴

Законодательное закрепление принципов борьбы с терроризмом представляет собой очень серьезный момент, поскольку речь идет о преступлении, вызывающем незамедлительную и крайне негативную реакцию со стороны общества, что может спровоцировать применение излишне жестких государственных мер, а также привести к отступлению от законности, что, в свою очередь, может подорвать доверие к государству и в конечном итоге привести к последствиям, противоположным ожидаемым.

Для организации полномасштабной антитеррористической деятельности в международных рамках Российская Федерация принимает активное участие в противодействии терроризму на наднациональном уровне. Данный аспект имеет правовое закрепление в Федеральном законе "О противодействии терроризму", в котором говорится, что Российская Федерация осуществляет сотрудничество в области противодействия терроризму с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями, а также, руководствуясь интересами обеспечения безопасности личности, общества и государства, преследует на своей территории лиц, обвиняемых (подозреваемых) в причастности к терроризму, в соответствии с законодательством Российской Федерации¹⁵.

¹⁴ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»: (с изм. и доп., в ред. от 06.07.2016)

¹⁵ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»: (с изм. и доп., в ред. от 06.07.2016)

Также в рамках международного сотрудничества по вопросу борьбы с терроризмом Российская Федерация ведет работу, направленную на подтверждение центральной, координирующей роли Организации Объединенных Наций в отношении противодействия терроризму, неукоснительное выполнение резолюций Совета Безопасности ООН и положений универсальных конвенций в этой области, на эффективную реализацию принятой Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2006 года Глобальной контртеррористической стратегии.

Особый интерес для понимания организации борьбы с терроризмом в России представляет Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная Президентом в 2009 г. Согласно данному документу основными задачами противодействия терроризму являются:

- 1) выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма;
- 2) выявление, предупреждение и пресечение действий лиц и организаций, направленных на подготовку и совершение террористических актов и иных преступлений террористического характера;
- 3) привлечение к ответственности субъектов террористической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 4) поддержание в состоянии постоянной готовности к эффективному использованию сил и средств, предназначенных для выявления, предупреждения, пресечения террористической деятельности, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;
- 5) обеспечение безопасности граждан и антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;
- 6) противодействие распространению идеологии терроризма и активизация работы по информационно-пропагандистскому обеспечению антитеррористических мероприятий.

Также согласно данной Концепции противодействие терроризму предусматривает следующие меры:

- а) предупреждение (профилактика) терроризма;
- б) борьба с терроризмом;
- в) минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма.¹⁶

Особое внимание занимает непосредственно борьба с терроризмом, которая осуществляется посредством проведения контртеррористических операций. Данное мероприятие предусматривает реализацию комплекса специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности граждан, организаций и учреждений, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Следует отметить, что по вопросу о проведении контртеррористической операции законодателем допущены некоторые упущения. В частности, законом регламентируется управление контртеррористической операции, привлечение сил и средств для её проведения, организация проведения переговоров, порядок распространения информации и окончание контртеррористической операции, однако Закон не определяет продолжительность проведения контртеррористической операции, меры, которые необходимо предпринять в случае затягивания операции и перерастании её в крупномасштабную с привлечением различных подразделений и техники всех силовых структур.

На сегодняшний день российская система, осуществляющая противодействие терроризму, состоит из двух взаимосвязанных вертикалей, осуществляющих координацию антитеррористических мероприятий в стране. Первую из них составляют структуры, организующие деятельность органов исполнительной власти по профилактике терроризма: Национальный антитеррористический

¹⁶ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации

комитет и антитеррористические ко- миссии в субъектах РФ. Вторую - структуры, осуществляющие непосредственное руководство мероприятиями по борьбе с терроризмом: Федеральный оперативный штаб и оперативные штабы в субъектах.

Благодаря такому системному подходу в противодействие терроризму вовлечены и так называемые "гражданские" министерства и ведомства, представители общественных организаций, научно-образовательных учреждений, бизнеса.

Рассматривая вопрос борьбы с терроризмом, нельзя не обратить внимания на такую актуальную проблему, как финансирование террористической деятельности со стороны частных лиц, кредитных организаций и даже государств. В этой связи был принят Федеральный закон от 07.08.01 "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", в котором четко обозначены меры, направленные на противодействия финансированию терроризма.

В дальнейшем в 2002 г. Российская Федерация ратифицировала Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1999г. и посвящена, главным образом, вопросам сотрудничества между государствами в деле разработки и принятия эффективных мер по недопущению финансирования терроризма, а также борьбе с ним путем преследования и наказания совершающих его лиц. Согласно данной Конвенции помимо финансирования конкретного преступления террористического характера, наказанию подлежит и отчисление средств на обеспечение международного терроризма в целом.

Стоит отметить, что в последние годы в российском законодательстве проблеме финансирования терроризма уделяется гораздо больше внимания. Особое значение придается усилению надзора за кредитными и некредитными организациями в сфере соблюдения законодательства по противодействию финансированию терроризма. Одновременно с этим Центробанком были приняты особые указания: "О квалификационных требованиях к специальным должно-

ственным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и программ его осуществления в кредитных организациях", "О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма". Цель данных указаний - максимально снизить риск попадания денежных средств в руки террористов.

Следует отметить, что правовая регламентация в сфере антитеррористической деятельности является важнейшей составляющей всего комплекса мер по борьбе с терроризмом.¹⁷

1.2 Организация системы противодействия терроризму в Российской Федерации

Система противодействия терроризму – это совокупность субъектов, осуществляющих комплексную деятельность по выявлению, предупреждению и устранению причин и условий, порождающих и способствующих терроризму, по противодействию терроризму, минимизации последствий террористических актов (табл. 3).

Основная цель системы противодействия терроризму - обеспечение надежной защиты граждан, общества и государства от террористических акций, максимально эффективное их пресечение.

¹⁷ Актуальные проблемы противодействия экстремизму и терроризму: сборник материалов межведомственной научно-практической конференции / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Н. Демидова; сост. Е.В. Михайлова, О.Н. Ликсутина. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2016, с. 65

Таблица 3

Субъекты противодействия терроризму					
Федеральные органы государственной власти	Органы власти субъектов РФ	Органы местного самоуправления	Общественные объединения	Организации	
Национальный антитеррористический комитет	Антитеррористическая комиссия	Антитеррористическая комиссия			
Мероприятия по противодействию терроризму					
Политические	Организационные	Социально-экономические	Информационно-пропагандистские	Правовые	Специальные
Цели противодействия терроризму					
Предупреждение		Выявление		Устранение	
Ликвидация последствий противодействия терроризму					

К субъектам противодействия терроризму относят: федеральные органы государственной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации¹⁸.

Основные мероприятия, проводимые субъектами по противодействию терроризму подразделяются: на политические, организационные, социально-экономические, информационно-пропагандистские, правовые, специальные.

В целях реализации единой государственной стратегии противодействия террористической деятельности и иным формам экстремизма, угрожающих основам конституционного строя Российской Федерации, обеспечения согласованного функционирования государственного механизма противодействия тер-

¹⁸ Актуальные проблемы противодействия экстремизму и терроризму: сборник материалов межведомственной научно-практической конференции / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Н. Демидова; сост. Е.В. Михайлова, О.Н. Ликсутина. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2016, с. 53

роризму, эффективной координации в сфере противодействия терроризму, контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений в указанной сфере формируется система органов и сил по предотвращению и противодействию проявлениям терроризма на территории Российской Федерации.

Основные задачи данной системы:¹⁹

- формирование основ государственной политики в области противодействия терроризму, в том числе выработка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в данной области;
- координация деятельности и организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области противодействия терроризму;
- взаимодействие с органами государственной власти, а также общественными объединениями, религиозными организациями, средствами массовой информации и гражданами по вопросам противодействия терроризму;
- мониторинг развития политических, социально-экономических и иных процессов в Российской Федерации и мире, влияющих на обстановку в сфере противодействия терроризму;
- разработка и контроль реализации общегосударственных мер, профилактика проявлений терроризма, в том числе по обеспечению защищенности потенциальных объектов террористических устремлений;
- организация контроля за выполнением федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, должностными лицами, юридическими лицами и гражданами, установленных Конституцией Российской Федерации федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных требований в сфере противодействия терроризму, оценка эффек-

¹⁹ О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // СПС «Консультант Плюс».- URL: <http://www.consultant.ru>

тивности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области противодействия терроризму;

- организация, координация и обеспечение оперативного реагирования на кризисные ситуации, связанные с проявлениями терроризма на территории Российской Федерации, своевременное информирование о кризисных ситуациях Президента, Правительства Российской Федерации и о предпринятых мерах по их локализации;

- организация контроля операций с денежными средствами и иным имуществом в целях предупреждения финансирования терроризма;

- организация необходимых административно-правовых, контрольных, регистрационных и надзорных мер и полномочий в сфере противодействия терроризму;

- участие в организации и осуществлении международного сотрудничества, в том числе в подготовке международных договоров Российской Федерации в области противодействия международному терроризму;

- определение приоритетных направлений научных исследований и опытно-конструкторских разработок в интересах противодействия терроризму, а также участие в организации разработок и внедрения новых технологий, методов и средств антитеррористической деятельности;

- рассмотрение вопросов, касающихся социальной защиты лиц, привлекаемых к противодействию терроризму, и реабилитации лиц, пострадавших от террористических акций.

Основные законы, которые определяют порядок построения системы противодействия терроризму: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «О противодействии терроризму», «О полиции»²⁰, «О чрезвычайном положении», «О безопасности», «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступ-

²⁰ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»: (с изм. и доп., в ред. от 03.07.2016) // СПС «Консультант Плюс». -URL: <http://www.consultant.ru>

ным путем, и финансированию терроризма», «О государственной охране», «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

К числу ведомств, чьи силы и средства привлекаются к антитеррористической деятельности, наряду с Федеральной службой безопасности (ФСБ России), Федеральной службой войск национальной гвардии (ФСВНГ России), Министерством внутренних дел (МВД России), Службой внешней разведки (СВР России), Федеральной службой охраны (ФСО России), Министерством обороны (МО России), относится МЧС России (см. табл. 4) и некоторые другие ведомства и организации.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации является главным субъектом, проводящим мероприятия по пресечению террористической деятельности, осуществляющим противодействие терроризму посредством предупреждения, выявления и пресечения преступлений террористического характера, а также посредством предупреждения, выявления и пресечения международной террористической деятельности, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством проводит предварительное расследование уголовных дел о таких преступлениях, решая следующие задачи:

- выявление террористических групп и отдельных террористов;
- предупреждение деятельности отдельных террористов и террористических групп;
- разоружение незаконных вооруженных формирований и бандформирований, прекращение их деятельности;
- поиск и прекращение деятельности главарей незаконных вооруженных формирований, их задержание;
- поиск и ликвидация лагерей незаконных вооруженных формирований, крупногабаритных тайников;
- поиск и ликвидация подпольных предприятий, обеспечивающих деятельность террористических организаций;

Таблица 4

ФС		ФСВН		МВД		СВ		ФС		М		М	
Б		Г				Р		О		О		ЧС	
													
Выявление и пресечение преступлений террористического характера, преследующих политические цели													
Участие в борьбе с терроризмом и в обеспечении правового режима контртеррористической операции													
Выявление и пресечение преступлений террористического характера, преследующих корыстные цели													
Международных террористических организаций, обеспечение безопасности учреждений России, находящихся за рубежом													
Обеспечение безопасности объектов государственной охраны													
Защита современных средств поражения, охрана арсеналов , складов													
Минимизация последствий терактов													

- задержание и ликвидация караванов с оружием, материально-техническими и финансовыми средствами, предназначенными для террористических групп и организаций;
- участие в пределах своей компетенции в защите объектов от террористических устремлений;
- освобождение захваченных террористами заложников;
- освобождение захваченных террористами зданий органов государственной власти Российской Федерации, общественных организаций, дипломатических и консульских представительств иностранных государств, а также представительств зарубежных и международных организаций на территории России;

- пресечение террористических акций на стратегических объектах;
- участие в обеспечении физической безопасности должностных лиц, подлежащих государственной защите;
- обеспечение физической безопасности оперативного состава, членов их семей от покушений со стороны террористических структур, отдельных террористов;
- обеспечение физической безопасности лиц, сотрудничающих на конфиденциальной основе с органами безопасности, членов их семей, а также свидетелей, участвующих в уголовных процессах по делам о преступлениях террористического характера.

В зависимости от опасности террористических угроз и вероятных последствий, масштабов проведения специальных операций управление ими может осуществляться на федеральном, региональном (в пределах федерального округа) уровнях и уровне субъекта Российской Федерации.

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации создана Указом Президента для решения следующих основных задач:

- а) участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;
- б) участие в борьбе с терроризмом и в обеспечении правового режима контртеррористической операции;
- в) участие в борьбе с экстремизмом;
- г) участие в территориальной обороне Российской Федерации;
- д) охрана важных государственных объектов и специальных грузов в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации;
- е) оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации;
- ж) осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия

и в сфере частной охранной деятельности, а также осуществление вневедомственной охраны.

Министерство внутренних дел Российской Федерации решает следующие задачи:

- организует и проводит комплексные предупредительно-профилактические мероприятия антитеррористического характера, включая перекрытие каналов поступления террористическим группам финансовых средств, оружия, боеприпасов, взрывных устройств, других средств поражения;
- организует взаимодействие с субъектами антитеррористической деятельности;
- организует и осуществляет силами ОВД выявление и устранение причин, способствующих подготовке и совершению преступлений террористического характера;
- разрабатывает и реализует планы ОВД по предупреждению преступлений террористического характера;
- организует розыск лиц, совершивших преступления террористического характера, уклоняющихся от следствия и суда;
- организует информирование населения и средств массовой информации о состоянии и мерах по противодействию преступлениям террористического характера.

В кризисных ситуациях террористического характера МВД России (в соответствии с компетенцией, определенной действующим законодательством) во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти выполняет следующие задачи:

- пресечение и ликвидация последствий террористических акций (совместно с ФСБ, ФСВНГ, Минобороны России, МЧС, Минздравом России и другими привлекаемыми ведомствами);
- ликвидация незаконных вооруженных формирований (совместно с Минобороны России, ФСБ, ФСВНГ, Минздравом России и другими привлекаемыми ведомствами);

- освобождение заложников (совместно с ФСБ, ФСВНГ, Минобороны России, МЧС, Минздравом России и другими привлекаемыми ведомствами);
- участие в предотвращении и пресечении вооруженного мятежа (совместно с ФСБ, ФСВНГ, Минобороны России и другими привлекаемыми ведомствами);
- предупреждение и пресечение захвата важных объектов (совместно с Минобороны России, ФСБ, ФСВНГ, Минтрансом России, Минпромом России, Минэнерго России и другими привлекаемыми ведомствами).

Служба внешней разведки Российской Федерации обеспечивает безопасность учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами России, их сотрудников и членов их семей; осуществляет сбор информации о деятельности иностранных и международных террористических организаций.

Федеральная служба охраны Российской Федерации выполняет следующие функции:

- прогнозирует и выявляет угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществляет комплекс мер по предотвращению этой угрозы;
- обеспечивает безопасность объектов государственной охраны в местах постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;
- обеспечивает в пределах своих полномочий организацию и функционирование президентской связи;
- участвует в пределах своих полномочий в противодействии терроризму;
- защищает охраняемые объекты;
- выявляет, предупреждает и пресекает преступления и иные правонарушения на охраняемых объектах.

Министерство обороны Российской Федерации организует подготовку и использование сил и средств в случае террористического акта в воздушном пространстве и в территориальных водах Российской Федерации, обеспечивает

защиту от террористических посягательств объектов Вооруженных сил Российской Федерации, вооружения и боеприпасов, находящихся на вооружении или на хранении в войсковых частях, участвует в проведении контртеррористических операций на военных объектах и в случае возникновения масштабных террористических угроз безопасности государства.

В целях недопущения террористических актов воинские части и подразделения Вооруженных сил Российской Федерации могут привлекаться для решения следующих задач:

- проведение комплекса мероприятий по профилактике и предупреждению возможных террористических актов на военных объектах;
- усиление охраны и обороны складов, баз, арсеналов с вооружением и боеприпасами, жилых зон военных городков, казарм и т.д.;
- контроль в зонах ответственности;
- проведение тренировок по обеспечению безопасности объектов инфраструктуры и жизнедеятельности войск;
- поддержка других силовых структур при организации противодействия террористическим группам и организациям;
- поиск и обезвреживание взрывоопасных предметов.

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму Указом Президента был создан Национальный анти-террористический комитет, председателем которого по должности является директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений в субъектах Российской Федерации созданы антитеррористические комиссии.

Руководителями антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации по должности являются высшие должностные лица (руководители

высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

Положение об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации и её регламент утверждаются председателем Национального антитеррористического комитета; организационное и материально-техническое обеспечение деятельности антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации осуществляется высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

Существующая система ликвидации кризисных ситуаций, связанных с проявлениями терроризма и иных форм экстремизма, во многом носит не упреждающий, а реагирующий характер на уже совершившиеся события или действия в основном с помощью правовых мер, направленных на пресечение уже известных, существующих террористических организаций. Ясно, что эффективность подобного подхода не соответствует реальной ситуации, характеризуется непрерывным ростом риска террористических проявлений. Единственно перспективным является безотлагательное преобразование антитеррористической деятельности государства и его органов исполнительной власти в превентивную, направленную на прогнозирование, выявление, а также предотвращение преступлений террористического характера. Надо отметить, что в целом меры по предупреждению терроризма можно классифицировать следующим образом:

- законодательные;
- административно-правовые;
- уголовно-правовые;
- социальные;
- финансово-экономические;
- политические;
- пропагандистские;

- профилактические и др.

1.3. Деятельность органов МВД России по предупреждению и пресечению преступлений террористического характера

Важнейшим аспектом для формирования адекватной терроризму ответной государственной стратегии является рассмотрение последнего не только в криминологическом аспекте предупреждения, выявления и пресечения преступлений, но и в целом - в рамках общей системы обеспечения безопасности, представляющей собой многофункциональный и многоуровневый механизм.

Главные направления предупреждения терроризма должны включать:

- прогнозирование террористической активности с определением ее возможных субъектов;
- воздействие на основные явления и процессы в обществе, способствующие росту терроризма;
- пресечение совершающихся террористических актов в отношении государственных и общественных деятелей, задержание виновных и предание их суду, причем крайне важно наказание не только рядовых исполнителей и пособников, но и организаторов, и вдохновителей террора, а также тех, кто занимается финансированием террористической деятельности;
- предупреждение и пресечение сходных с терроризмом преступлений (захват заложников, геноцид, диверсия и др.);
- сотрудничество международных организаций в предупреждении и пресечении террористической деятельности.

В рамках широкого круга мероприятий по предупреждению терроризма особого внимания требуют:²¹

- выявление факторов, способствующих возникновению, развитию и реализации террористических посягательств;

²¹ О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // СПС «Консультант Плюс».- URL: <http://www.consultant.ru>

- анализ, обобщение, систематизация информации о причинах терроризма и определение путей их устранения;
- оказание информационного и воспитательного влияния на население, отдельные его группы, являющиеся объектом экстремистской пропаганды террористических и иных экстремистских структур;
- выявление и нейтрализация пропагандистской деятельности субъектов терроризма, в частности, распространяемой в открытых телекоммуникационных сетях;
- изоляция террористических структур от населения, лишение их социальной базы поддержки;
- активное участие научных центров, средств массовой информации в проведении мероприятий по оказанию информационного и воспитательного воздействия на население и отдельные его группы в целях привития иммунитета к идеям терроризма и побуждения граждан к оказанию помощи в противодействии терроризму;
- инициирование мер, направленных на усиление защиты объектов производства, хранения, транспортировки оружия, взрывчатых, химических, отравляющих, радиоактивных веществ, высокорисковых предприятий, объектов атомной энергетики;
- совершенствование нормативно-правовых основ выявления и пресечения финансирования и иной материальной поддержки терроризма и экстремизма.

Рассматривая проблему предупреждения терроризма, следует отметить, что для решения данной проблемы используются меры для предупреждения преступности:

Общие меры включают:

- осуществляемое совместно с сотрудниками полиции патрулирование улиц, парков и скверов, электропоездов и поездов дальнего следования, объектов метрополитена и иных видов общественного транспорта (автобусов, трамваев, троллейбусов) в целях выявления предметов, веществ, запрещенных

к перемещению, подозрительных лиц, появляющихся рядом с военными, государственными объектами и объектами жизнеобеспечения;

- досмотр работниками ГИБДД, а также иными нарядами полиции, участвующими в профилактических мероприятиях, автотранспортных средств, водителей и пассажиров на дорогах, автостоянках, площадках, тротуарах, возле жилых зданий, государственных учреждений, предприятий, организаций, особо важных объектов;
- организация служебного досмотра охраняемых территорий и помещений работниками частных охранных структур;
- пограничный и таможенный контроль пассажиров, багажа, ручной клади, личный досмотр;
- проверка жилых помещений и правомерности проживания граждан, пустующих квартир, чердаков и подвалов, помещений, сдаваемых внаём;
- организация участковыми инспекторами полиции совместно с жилищными органами в жилом секторе городов и населенных пунктов, дежурств населения, народных дружин, частных охранных предприятий и служб безопасности, автовладельцев;
- проведение разъяснительной работы среди жильцов, организация дежурства граждан и контроля за обстановкой возле жилого сектора участковыми инспекторами органов внутренних дел;
- досмотр торговых точек, оптовых рынков и продукции, получаемой партиями, а также хранящейся в боксах, камерах хранения.

Специальные мероприятия представляют собой комплексные меры по предотвращению террористических актов. Широкомасштабные комплексные операции проводятся сегодня в крупных городах, регионах Российской Федерации, в том числе в Северо-Кавказском регионе. Особенность таких операций заключается в том, что они зачастую носят затяжной характер.

К данным операциям можно отнести:

комплексные мероприятия профилактического характера под условными наименованиями "Вихрь", "Динамит", "Антитеррор" и др.;

крупномасштабные мероприятия, например "Вихрь-Антитеррор";
оперативно-служебный досмотр и обследование помещений и территорий вокзалов, аэропортов, парков, стадионов, концертных залов и других мест массового скопления людей перед проведением общегосударственных и спортивных мероприятий;

оперативно-служебный досмотр и обследование местности - улиц, дворов, а также квартир, домов, хранилищ промышленной и сельскохозяйственной продукции, предприятий, энергообъектов и электрооборудования (уличных приборов, щитов) и т.д.;

проверки по выявлению фактов несоблюдения правил учета и регистрации граждан и созданию системы "жесткой регистрации" перемещения иногородних граждан.

Следует отметить, что особую роль в реализации системы предупреждения и борьбы с терроризмом отводится негосударственным структурам безопасности, которые осуществляют:

1. своевременное информирование правоохранительных органов о подозрительных лицах, фирмах, конкретных фактах;
2. участие групп быстрого реагирования негосударственных охранных структур в силовой поддержке при проведении правоохранительными органами крупномасштабных оперативных мероприятий (задержания, аресты, обыски, выемки, обеспечение понятыми и т.д.);
3. публикации в прессе и выступления по телевидению в качестве экспертов бывших сотрудников правоохранительных органов, хорошо знающих проблему борьбы с терроризмом;
4. разработку рекомендаций и консультирование по проблемам противодействия терроризму;
5. организацию общественных мероприятий (конференций, "круглых столов", семинаров и др.) с привлечением представителей государственных правоохранительных органов и спецслужб;

6. привлечение в кризисных ситуациях сотрудников частных охранных предприятий для патрулирования жилых кварталов крупных городов;
7. участие в международных общественных комитетах и движениях по борьбе с терроризмом;
8. разработку, производство и поставку негосударственными предприятиями для правоохранительных органов и спецслужб, для других частных охранных предприятий специальной техники, предназначенной для выявления оружия, взрывных устройств и взрывчатых веществ, а также взрывозащитных средств (к примеру, блокираторов радиовзрывателей). Оборудование этой техникой контрольно-пропускных пунктов в местах скопления людей.

Вместе с тем, стратегия предупреждения терроризму должна включать в себя грамотную информационную политику средств массовой информации. В настоящее время специалистами различных областей знаний (юристами, философами, теологами, психологами, медиками и др.) отмечается тенденция оказания отрицательного влияния определенных информационных продуктов на психологические и, как следствие, поведенческие установки населения (пропаганда в средствах массовой информации жестокости, насилия, морально-деформированных стереотипов поведения и т.п.).

Задачи органов внутренних дел при взаимодействии со средствами массовой информации заключаются в следующем:

- способствовать развенчанию террористов как обычных преступников;
- ограничить предоставленные средствами массовой информации данных о заложниках (не указывать их количество, национальность, должность, состояние здоровья и другую личностную информацию);
- ограничить информацию о тактике проведения специальной антитеррористической операции, а также об успешных или неудачных актах терроризма, чтобы другие террористы не воспользовались этим опытом;
- установить источники дезинформации, задача которых - ввести в заблуждение представителей средств массовой информации.

Перечисленные задачи решаются не в ущерб свободе прессы, а для того, чтобы средства массовой информации не стали вопреки их воле объектом манипуляций, направленных на достижение целей терроризма.

Не менее важную роль в предупреждении террористических актов играет участие гражданского общества. Так, в январе 2007 года на основе полученной от зарубежных партнеров информации об угрозе теракта в одном из российских городов на наземном транспорте и в метрополитене по решению Федерального оперативного штаба были усилены административно-режимные, оперативно-розыскные и иные меры, а также было оповещено население. Через СМИ граждан призывали повысить бдительность, тут же сообщать в органы правопорядка обо всем, что вызывает подозрение. В результате, только в Москве на "телефоны доверия" ФСБ и МВД поступило более 150 обращений граждан, а специалисты - взрывотехники свыше пятисот раз выезжали на обследование подозрительных предметов.

Хорошей профилактикой террористических проявлений на Северном Кавказе является становление гражданской российской нации, что предполагает ряд социально-экономических условий: экономический рост, восстановление социальных гарантий населению, борьбу с тотальной коррупцией властных структур, укрепление федеральной вертикали власти и т.д.

Однако это достаточно длительный процесс, актуально же главной угрозой социально-политической стабильности в регионе выступает исламский экстремизм, стремящийся нелегитимными средствами объединить народы Кавказа под знаменем "истинного ислама" и вывести их из состава Российской Федерации. В этой ситуации национализм малых народов может быть использован как меньшее зло против исламского радикализма, идеология которого простирается за рамки отдельного этноса и носит ярко выраженный мессианский характер.²²

²² О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 дек. 2012 г. № 1666 // СПС «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru>

Следует отметить, что главным моментом при решении вопросов профилактики терроризма является ясное представление о принципах противостояния террористической деятельности. Это профилактика терактов, основанная на обязательном следовании тактике антитеррора. При этом работа в данном направлении может оказаться успешной только в том случае, если будут предприниматься комплексные меры, основанные на непосредственной работе правоохранительных и силовых структур при поддержке негосударственных структур безопасности, гражданского общества с опорой на СМИ.

Территориальные органы МВД России на районном уровне участвуют в противодействии терроризму в пределах своей компетенции посредством разработки и реализации профилактических, режимных, организационных, воспитательных и иных мер предупреждения, выявления и пресечения террористической деятельности; создания и поддержания в необходимой готовности ведомственных систем противодействия совершению преступлений террористического характера; предоставления оперативной информации, материально-технических и финансовых ресурсов, транспортных средств, средств связи и индивидуальной защиты, медицинского оборудования и медикаментов исходя из потребностей в ходе операций по противодействию терроризму.²³

Управления (отделы, отделения) МВД России на районном уровне в рамках предоставленных полномочий при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений террористического характера обязаны:²⁴

- осуществлять на обслуживаемой территории мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений террористического характера;
- участвовать в пределах компетенции, определенной нормативными правовыми актами МВД России, в мероприятиях по противодействию терроризму,

²³ Еферин В. П., Хорькин Ю.П. Организация деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне по противодействию терроризму и экстремизму: учебное пособие - Домодедово: ВИПК МВД России, 2016.

²⁴ Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»

в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов;

- направлять оперативную информацию о подготовке либо совершении противоправных действий террористического характера в подразделения по противодействию экстремизму (в вышестоящие территориальные органы МВД России на уровне субъектов Федерации) и при необходимости оказывать содействие в её проверке и реализации;

- участвовать в профилактических мероприятиях по противодействию терроризму, проводимых территориальными органами МВД России на региональном уровне;

- разрабатывать и осуществлять мероприятия по усилению охраны общественного порядка на обслуживаемой территории в целях предупреждения преступлений террористического характера;

- информировать населения через средства массовой информации о состоянии и мерах по предупреждению преступлений террористического характера;

- информировать подразделения собственной безопасности органов внутренних дел, осуществляющих их оперативное обслуживание, о ставших известными фактах участия сотрудников органов внутренних дел в противоправной деятельности террористического характера.

Структурные подразделения управлений (отделов, отделений) МВД России на районном уровне, принимающие участие в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений террористического характера, в рамках предоставленных полномочий должны:

1. Отделы (отделения, группы) уголовного розыска.²⁵

²⁵ Приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России». Документ предоставлен Консультант Плюс: www.consultant.ru

- оказывать содействие центрам (группам) по противодействию экстремизму территориальных органов МВД России на региональном уровне в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений террористического характера;

- осуществлять в установленном порядке обмен оперативной и иной информацией, связанной с преступлениями террористического характера, с подразделениями по противодействию экстремизму;

- разыскивать подозреваемых и лиц, привлеченных к уголовной ответственности за преступления террористического характера и скрывшихся от органов дознания, следствия и суда;

- планировать и проводить мероприятия по выявлению, предупреждению и раскрытию преступлений террористического характера;

2. Подразделения по охране общественного порядка.²⁶

- незамедлительно передавать информацию о подготовке либо совершении преступлений террористического характера в центры (группы) по противодействию экстремизму территориальных органов МВД России на региональном уровне и при необходимости оказывать содействие в её проверке и реализации;

- проводить оперативно-профилактические мероприятия с целью выявления и учета лиц, входящих в неформальные молодежные объединения (группировки) и организации экстремистской направленности;

- своевременно вносить предложения по корректировке схем единой дислокации с целью приближения постов и маршрутов патрулей к объектам, на которых возможно совершение преступлений террористического характера;

- планировать и проводить мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений террористического характера;

3. Штабы:

²⁶ Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс: www.consultant.ru

- обеспечивать сбор предложений и включать мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений террористического характера в годовые планы работы территориальных органов МВД России на районном уровне;

- координировать деятельность всех подразделений и служб территориального органа МВД России на районном уровне и организовывать взаимодействие между ними.

Кроме того, на основе анализа оперативной обстановки штаб должен разработать план первоочередных мероприятий по пресечению террористических актов на выделенном объекте, в котором учитываются следующие обстоятельства:

- общая оперативная обстановка, с учетом нахождения важных и особо важных объектов, а также объектов с массовым пребыванием граждан;
- характеристика территории обслуживания (объекта), его расположение;
- алгоритм действий оперативного дежурного при получении сообщения о совершенном или готовящемся террористическом акте;
- количество и состав функциональных групп оперативного построения, их задачи.

К плану необходимо подготовить следующие приложения:²⁷

- схему оповещения личного состава;
- схему оповещения взаимодействующих органов исполнительной власти, входящих в состав оперативного штаба;
- план связи;
- таблицу сигналов, используемых для ведения разговоров в радиосетях;
- схемы расположения объектов на территории, а также поэтажные планы важных, особо важных объектов, а также мест и объектов с массовым пребыванием людей;

²⁷ Еферин В. П., Хорькин Ю.П. Организация деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне по противодействию терроризму и экстремизму: учебное пособие - Домодедово: ВИПК МВД России, 2016.

- таблицы определения возможных разрушений при срабатывании взрывных устройств.

Предупреждение преступлений террористического характера и противоправных деяний экстремистской направленности является одной из приоритетных задач оперативно-служебной деятельности ОВД. Значительная роль в её решении принадлежит полиции по охране общественного порядка и, в частности, службе участковых уполномоченных полиции.

Участковому уполномоченному полиции при планировании оперативно-служебной деятельности на данном направлении необходимо владеть основными правовыми понятиями и терминами, относящимися к сфере противодействия терроризму и экстремизму. Он должен обладать знаниями о причинах терроризма и экстремизма, условиях, способствующих их реализации, вероятных участниках террористических и экстремистских акций, формах и методах ведения профилактической работы. Важным элементом эффективной работы с терроризмом является знание и правильное применение норм российского законодательства, которые позволяют квалифицировать преступления данной категории и регламентируют деятельность ОВД по их пресечению.²⁸

Применительно к деятельности участкового уполномоченного полиции основные положения по предупреждению правонарушений и преступлений, в т.ч. преступлений террористического характера, содержатся в «Наставлении по организации деятельности участковых уполномоченных полиции», которое утверждено приказом МВД России от 31 декабря 2012 года № 1166²⁹.

При профилактике и предупреждении преступлений террористического характера участковый уполномоченный должен действовать на основе тщательного изучения и анализа складывающейся на административном участке

²⁸ Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс: www.consultant.ru (дата сохранения: 28.10.2016).

²⁹ Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс: www.consultant.ru

оперативной обстановки. Контроль за оперативной обстановкой на обслуживаемом участке предполагает знание:

- состояния правопорядка на обслуживаемой территории (уровень и динамика преступности в целом, преступления по линии полиции по ОР и полиции по ООП, наиболее распространенные преступления, их структура и территориальная локализация; преступность конкретных групп населения (рецидивистов, лиц, не имеющих заработка и БОМЖ, несовершеннолетних, женщин и др.); состояние организованной и экономической преступности, незаконного оборота наркотиков и оружия; состояние правопорядка на улицах и в других общественных местах; состояние преступности в учреждениях ФСИН);

- факторов внешней среды (особенности территории, социально-политическая ситуация, состав и характеристика населения (этническая и конфессиональная), уровень напряженности между различными его группами; отношение органов государственной власти и местного самоуправления, населения, СМИ к деятельности У(О)МВД района; экономические процессы, происходящие на территории обслуживания, количество промышленных и сельскохозяйственных предприятий различных форм собственности, объекты инфраструктуры, их дислокация, численность занятых в производстве и обслуживании работников и т.д.; экологическая обстановка (наличие экологически вредных, химически и радиационно-опасных объектов), хранилища оружия и боеприпасов, состояние их охраны; другая информация, относящаяся к этому вопросу).

Наставление³⁰ обязывает участкового знать территорию административного участка и его население, количество преступлений, совершенных на участке. Особое внимание нужно уделять наличию на участке потенциальных целей диверсионно-террористических актов (опасные производства, например, связанные с переработкой, хранением и транспортировкой взрывчатых и отрав-

³⁰ Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс: www.consultant.ru (дата сохранения: 28.10.2016).

ляющих веществ, иных химических продуктов и ГСМ, производством оружия; объекты науки биологического, химического, ядерного направления; объекты энергетики (плотины ГЭС, электростанции, ЛЭП) и транспортного комплекса (ЖД линии и вокзалы, аэропорты, их пассажирские и грузовые терминалы, речные и морские порты); объекты жизнеобеспечения и инфраструктуры (водозаборы, водоочистные сооружения, водопроводы, теплоэлектростанции, газораспределительные подстанции, очистные сооружения) и другие важные объекты)³¹.

Работа участкового уполномоченного полиции предусматривает постоянный контроль за местами вероятной закладки взрывных устройств в жилых домах и иных местах массового пребывания людей. Особого внимания требуют подвальные и чердачные помещения, а также нежилые помещения (гаражи, складские помещения), сдаваемые в аренду различным коммерческим структурам.

ГЛАВА 2. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ОВД ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

2.1 Органы внутренних дел как субъект противодействия экстремизму

Меры правового воздействия ОВД на различные формы экстремизма - это деятельность ОВД по предупреждению, пресечению преступлений экстремистского толка и реализации уголовной ответственности правонарушителей, обладающая следующими признаками: она основана на уголовных и иных законах, регулирующих борьбу с экстремизмом; каждая мера воздействия имеет относительно самостоятельные цели, подчиненные в конечном итоге целям уголовного закона.

³¹ Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс: www.consultant.ru

Меры правового воздействия ОВД на феномен экстремизма можно подразделить на четыре группы: правовые меры предупреждения экстремистских проявлений и сопутствующих им преступлений, правовые меры пресечения этих преступлений, правовые меры реализации уголовной ответственности и иные меры воздействия на экстремистские формы и виды преступности. Данные меры обязательно должны включаться в разработку комплексных прогнозов борьбы с экстремизмом и его контроля.

Общий механизм вышеназванных групп мер правового воздействия ОВД на проявления экстремизма всегда будет включать в себя следующие основные элементы: 1) воздействие правоохранительных органов на граждан с целью побуждения их к отказу от экстремистской деятельности и прекращению экстремистской деятельности; 2) реакцию граждан на указанное воздействие; 3) социально-правовую оценку работниками правоохранительных органов реакции граждан; 4) обеспечение государством правовой и социальной защищенности граждан в связи с их положительной реакцией на воздействие соответствующих органов; 5) совокупность социальных, социально-психологических и личностных факторов и условий, влияющих на деятельность правоохранительных органов в деле борьбы с экстремизмом.³²

Эффективность этих мер ОВД, разработка критериев их эффективности на сегодняшний день являются главной проблемой в организационно-управленческой деятельности правоохранительных органов. Причин тому несколько, основная из которых это то, что, разрабатывая критерии эффективности, по сути, необходимо ответить на вопросы: "хорошо" или "плохо" работают правоохранительные органы в сфере борьбы с экстремизмом?

В связи с этим предлагаем некоторые критерии эффективности рассматриваемых здесь мер правового воздействия ОВД на экстремистскую деятель-

³² Галахов С. С. Организация противодействия экстремистской деятельности в России: понятие, сущность, правовые основы: монография / С.С. Галахов, Е.В. Сальников, А.В. Кузьмин. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2012, с.33

ность. Правовые меры предупреждения ОВД экстремистских проявлений и сопутствующих им преступлений заключаются в воспитательном воздействии на неустойчивых и иных лиц и не связаны с применением уголовной ответственности. К числу указанных мер относятся:

- пропаганда уголовного законодательства - доведение до сведения граждан содержания уголовных законов и убеждение их в правдивости этих законов. Минимальная профилактическая цель пропаганды уголовных законов - удерживать неустойчивых лиц от совершения преступлений экстремистской направленности путем устрашения возможным наказанием или убеждения в нецелесообразности совершения таких преступлений; максимальная цель - предупреждение экстремизма путем воспитания у граждан убеждения в справедливости законов и готовности соблюдать их.

В целях совершенствования мониторинга, прогнозирования и применения этой меры воздействия на преступность экстремистского характера в нее необходимо включать следующее: конкретизацию задач, запланированных или продиктованных оперативной обстановкой пропагандистских мероприятий; определение и обеспечение контактов с адресатами правовой пропаганды (криминальных экстремистских групп населения и потенциальных правонарушителей); определение содержания, форм и средств проведения пропагандистских мероприятий с учетом их конкретных задач и адресов; проведение пропагандистских мероприятий и их учет: периодический анализ проведенной работы, оценка ее эффективности, корректировка прогнозов и планирование на следующий отчетный период.

Эффективность пропаганды как индивидуально-профилактической меры может быть определена по двум параметрам: а) по уровню выявления потенциальных правонарушителей (путем ретроспективного анализа уголовных дел об умышленных преступлениях); б) по уровню положительного воздействия пропаганды на выявленных потенциальных правонарушителей (путем определения динамики доли тех из них, кто совершил преступления);

- официальное предостережение потенциальных правонарушителей, осуществляемое уполномоченным на то представителем власти, выражается в предупреждении гражданина, проявившего намерение к осуществлению экстремистской деятельности или совершить соответствующее преступление, об уголовной ответственности за его реализацию. Эта мера правового воздействия должна применяться: а) для предупреждения преступлений, уголовная ответственность за которые наступает в случае повторного совершения правонарушения после привлечения виновного к административной ответственности (административной преюдиции); б) для предупреждения иных преступлений, в отношении которых нецелесообразно применять пресечение как обязательный итог борьбы с ними.³³

Эффективность правового профилактического воздействия в форме официального предостережения может быть определена следующими методами: а) путем анализа динамики числа осужденных правонарушителей - экстремистов, которых, судя по материалам дела, лично необходимо было бы официально предостеречь, однако это не было сделано. Такой анализ дает возможность судить о степени использования данной уголовно-правовой меры; б) путем анализа динамики доли той части официально предупрежденных лиц, которые совершили умышленные преступления. Такой анализ дает возможность судить о том, насколько действенными оказались эти меры органов государства.

Было бы наивно надеяться, что официальное предостережение способно удержать каждого предупрежденного от реализации преступного намерения. Однако любая доля успеха в области противодействия экстремизму придает этой мере уголовно-правового воздействия на преступность практическую целесообразность и обязывает ОВД постоянно повышать ее эффективность;

- побуждение правонарушителей к добровольному отказу от завершения начатых преступлений осуществляется правоохранительными органами на основании ст. 31 УК РФ, согласно которой лицо, добровольно отказавшееся

³³ Там же

от доведения преступления до конца, освобождается от уголовной ответственности за совершение, приготовление или покушение на преступление. Прогноз применения данной меры воздействия на преступность осуществляется на основе анализа и интерпретации данных оперативно-розыскного характера. Использование этой нормы в интересах общей профилактики преступлений заключается в пропаганде правовых последствий добровольного отказа от преступлений и в строгом соблюдении закона при правовой оценке фактов добровольного отказа от совершения преступления экстремистской направленности.

Повысить эффективность практики предупреждения преступлений ОВД путем побуждения правонарушителей к добровольному отказу от завершения начатых преступлений можно по следующим направлениям: укрепление связи правоохранительных органов с населением; совершенствование оперативной работы органов внутренних дел; строгое соблюдение законности при социально-правовой оценке фактов добровольного прекращения начатых преступлений (по закону возможна уголовная ответственность правонарушителей, добровольно отказавшихся от совершения преступления, только в случае, если в процессе приготовления к преступлению или покушению на него совершено какое-либо другое оконченное преступление - ч. 3 ст. 31 УК РФ);

- побуждение правонарушителей к деятельному раскаянию осуществляется правоохранительными органами на основании следующих уголовно-правовых норм: а) на основании специальных норм Особенной части уголовного права, освобождающих от уголовной ответственности за совершенные преступления лиц, проявивших деятельное раскаяние в предусмотренных законом формах (например, примечания к ст. ст. 205, 205.1, 208 и др. УК РФ); б) на основании норм Общей части уголовного права, признающих смягчающими обстоятельствами предотвращение виновным других последствий совершенного преступления или добровольное возмещение населению ущерба или устранения причиненного вреда, а также чистосердечное раскаяние или явка с повинной, или активное содействие раскрытию преступления (п. "и" ч. 1 ст. 61, ст. 75 УК РФ).

В соответствующих прогнозах эффективность практики применения ОВД побуждения правонарушителей к деятельному раскаянию можно определить путем сопоставления динамики зарегистрированных фактов деятельного раскаяния с динамикой той преступности экстремистской направленности, по которой они имели место.

Особое значение в этом деле имеет обеспечение единства социально-правовой оценки фактов деятельного раскаяния органами дознания, предварительного следствия и судами.

Правовые меры пресечения ОВД экстремистской деятельности и сопутствующих ей преступлений отличаются тем, что профилактические цели (предотвращение вредных последствий преступного деяния, лишение правонарушителя возможности продолжать преступную деятельность и т.п.) достигаются путем применения к правонарушителям правомерного насилия (необходимой обороны, задержания преступника) и уголовно-правового принуждения (привлечения к уголовной ответственности за приготовление или покушение на преступление или за оконченное менее тяжкое, по сравнению с предупрежденным, преступление). Основная проблема рассматриваемого аспекта заключается в том, что на эти положения, к сожалению, внимание практически не обращается, хотя очевидно, что они должны учитываться в ходе управленческой деятельности правоохранительных органов и прогнозирования.³⁴

Эффективность использования ОВД правовых институтов необходимой обороны и задержания преступников следует определять применительно к трем целям: 1) обеспечение активности сотрудников ОВД и граждан в деле борьбы с экстремизмом путем применения необходимой обороны и задержания преступников (приблизительное представление об этом можно получить путем сопоставления зарегистрированных актов необходимой обороны с динамикой соответствующей преступности); 2) обеспечение успеха актов необходимой оборо-

³⁴ Профилактика экстремизма и терроризма: учеб пособие / под ред. А.Г. Большакова. – Казань: Изд-во Казан.ун-та, 2015, с. 43

ны и задержания преступников, осуществляемых сотрудниками ОВД (об этом можно судить по динамике той доли указанных актов, которые завершились пресечением преступлений и задержанием преступников); 3) обеспечение законности действий работников сотрудников ОВД в процессе необходимой обороны и задержания преступников (об этом будет свидетельствовать динамика уголовных дел, завершившихся осуждением за превышение пределов необходимой обороны или за превышение власти, если так квалифицировано это деяние в сопоставлении с динамикой зарегистрированных примененных ими актов необходимой обороны и задержания преступников). Любая ошибка в этом деле, любое ограничение прав граждан и полномочий представителей власти на необходимую оборону и задержание преступников крайне отрицательно скажется на их готовности бороться с преступностью.

Пресечение преступлений и привлечение лиц, осуществляющих экстремистскую деятельность, к уголовной ответственности за предварительную преступную деятельность осуществляется на основании ст. 30 УК РФ, предусматривающей наказуемость общественно опасных приготовлений к преступлению и покушение на преступление. Указанная уголовно-правовая норма дает право и обязывает правоохранительные органы выявлять и пресекать преступления (если невозможно или нецелесообразно побуждать виновных к добровольному отказу от совершения преступлений), что особенно важно в деле борьбы с преступлениями, угрожающими необратимым вредом. Норма ст. 30 УК РФ делает нетерпимыми факты накопления обвинительного материала на выявленных лиц, осуществляющих подготовку к экстремистским действиям, что дает им возможность причинить существенный вред обществу.

Приблизительное представление об уровне использования правоохранительными органами метода пресечения экстремистской деятельности на основании ст. 30 УК РФ можно составить путем сравнения динамики зарегистрированных пресеченных преступлений экстремистской направленности с динамикой тех видов преступлений, против которых возможно в принципе применение указанной уголовно-правовой меры. Эффективность практики такого приме-

ния можно повысить прежде всего путем совершенствования деятельности ОВД, а такое совершенствование всегда направлено в будущее.

Своевременное привлечение виновных в экстремистской деятельности лиц к ответственности за нарушение уголовно-правовых запретов с двойной превенцией - мера, способная предотвратить многие тяжкие преступления экстремистского толка. Уголовно-правовые запреты с двойной превенцией предусматривают преступления, опасные не только посягательством на соответствующие интересы, но и тем, что создают условия для виновных или иных лиц либо побуждают их совершать другие, притом более тяжкие, преступления. Практика, например, убеждает в наличии такой криминогенной связи между хулиганством и тяжкими экстремистскими преступлениями против личности. Беснаказанность хулиганов побуждает их к еще более тяжким преступлениям. Несомненно отрицательное влияние незаконного ношения, хранения, приобретения, изготовления или сбыта оружия, боевых припасов или взрывчатых веществ. Со всей очевидностью это проявилось в массовых беспорядках и иных преступлениях, совершаемых на почве межнациональных конфликтов. Преступность, связанная с наркотизмом, с неизбежностью порождает другие тяжкие преступления, в том числе и экстремистского толка.

Эффективность использования ОВД уголовно-правовых запретов с двойной превенцией для предупреждения экстремизма можно определить путем сопоставления динамики доли тяжких преступлений экстремистской направленности, совершаемых с использованием или под влиянием преступлений, предусмотренных уголовно-правовыми запретами с двойной превенцией, с динамикой уголовных дел о таких преступлениях.. Уголовно-правовые меры реализации уголовной ответственности экстремистов - деятельность правоохранительных органов, обеспечивающих выявление анализируемых преступлений, правонарушителей и применение к ним параллельного уголовно-правового и пенитенциарного воздействия - осуждения и наказания с целью охраны господствующих интересов, благ и общественных отношений. Эта цель конкретизируется в мерах социальной интеграции (восстановлении справедливости, по-

пранной преступлением), а также в указанных законом целях специально-го и общего предупреждения преступлений и исправления осужденного. Реализация уголовной ответственности в идеале должна устранять конфликт между обществом и правонарушителем и тем самым приспособлять его к жизни как равноправного члена общества.

Эффективность работы ОВД по выявлению преступлений можно приблизительно оценить по динамике зарегистрированных преступлений в сопоставлении с уровнем латентной преступности, определяемым путем экспертной оценки, опроса общественного мнения, анализом экономических потерь в народном хозяйстве и иными выборочными исследованиями.

Эффективность работы ОВД по раскрытию экстремистских преступлений определяется путем сопоставления динамики зарегистрированных преступлений с динамикой раскрытых преступлений с учетом объема и качества проделанной работы.

Замена уголовной ответственности иной ответственностью включает в себя следующую деятельность ОВД: установление по делу ограничительных условий, при наличии которых по закону возможна замена уголовной ответственности; решение вопроса о наличии основания замены уголовной ответственности; выбор формы ответственности, которую следует применить взамен уголовной ответственности и выяснить, если это требуется, отношение общественности к такому решению судьбы правонарушителя; вынести постановление о прекращении уголовного дела, при необходимости на это запросить санкцию прокурора, по возможности передать необходимые копии материалов дела в общественную организацию и организовать взаимодействие с ней с целью исправления правонарушителя, снять его с профилактического учета, если достигнуто исправление³⁵.

³⁵ Профилактика экстремизма и терроризма: учеб пособие / под ред. А.Г. Большакова. – Казань: Изд-во Казан.ун-та, 2015, С. 66

Эффективность практики замены уголовной ответственности иной ответственностью зависит от многих факторов. ОВД могут положительно повлиять на нее путем обеспечения законности и обоснованности применения уголовно-правовых институтов, замены уголовной ответственности, укрепления взаимодействия с коллективами, где работают и живут освобожденные от уголовной ответственности лица, совершенствования профилактической, исправительной работы с ними.

Эффективность исполнения наказания интересует практику борьбы с экстремизмом и прогнозный анализ главным образом применительно к целям специального предупреждения преступлений и исправления осужденных. Эффективность исполнения наказания в достижении цели специального предупреждения преступлений определяется на основе статистических данных о рецидивной и первичной преступности. Ее основной показатель - динамика доли осужденных, вновь совершивших преступления (рецидив).

Эффективность данной уголовно-правовой меры интересует практику и прогнозные исследования применительно к цели специального предупреждения преступлений. Она определяется по динамике доли рецидива преступлений со стороны осужденных, которым наказание было сокращено или заменено более мягким (если речь идет об условной замене лишения свободы ограничениями свободы, то учитывается и возраст осужденных в местах лишения свободы за нарушение режима ограничения свободы).

Иные меры воздействия на преступность экстремистского характера, содействующие достижению целей уголовной ответственности, не укладывающиеся в рамки рассмотренных групп, хотя и обладают рядом их признаков, к числу которых относятся: 1) применение процессуальных мер пресечения в отношении подозреваемых и обвиняемых в экстремистской деятельности, которое регламентируется уголовно-процессуальным законодательством (раздел четвертый УПК РФ) и уголовным законодательством (в той части, в какой он

на него ссылается). По сути, здесь может идти речь о совместном уголовно-процессуальном, уголовно-правовом и пенитенциарном прогнозировании³⁶.

Эффективность практики применения мер пресечения в деле борьбы с экстремизмом можно определить по двум целям: по цели обеспечения правосудия (чтобы обвиняемый не скрылся от дознания, следствия или суда, не воспрепятствовал установлению истины по делу и не уклонился от отбывания наказания) и по цели предупреждения повторных преступлений; 2) содействие применению принудительных мер медицинского характера к осуждаемым алкоголикам и наркоманам, участвовавшим в экстремистской деятельности, подчинено цели предупреждения рецидивов преступлений.

Другие меры уголовно-правового воздействия необходимы и возможны в процессе борьбы с отдельными видами (группами) экстремистских преступлений и отдельными категориями правонарушителей, притом нередко при наличии определенных условий. И что особенно важно, содержание каждой меры уголовно-правового воздействия на отдельные виды, группы экстремистских преступлений и категорий правонарушителей приобретают, как правило, специфику, порождаемую особенностями их различных форм.

Закон трактует понятие субъекта противодействия экстремизму достаточно широко, относя к нему федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, конечно, в пределах соответствующей компетенции.³⁷

В этом списке обращает на себя внимание последний субъект. Если правоохранительные органы обязаны реагировать на преступления экстремистского характера, то органам местного самоуправления отводилась роль субъекта, противодействующего экстремизму на стадии, когда оснований для привлече-

³⁶ Галахов С. С. Организация противодействия экстремистской деятельности в России: понятие, сущность, правовые основы: монография / С.С. Галахов, Е.В. Сальников, А.В. Кузьмин. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2012, С. 67

³⁷ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»: (с изм. и доп., в ред. от 23.11.2015) // СПС «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru>

ния к уголовной ответственности еще нет. Коль скоро экстремисты покушаются на принцип толерантности, исповедуют идеи, разрушающие расовый, этнический, религиозный, социальный мир, проповедуют насилие, то вполне разумным будет требовать от самого гражданского общества в лице органов местного самоуправления отвергнуть и осудить эти идеи еще до того, как они воплотятся в жизнь. Речь идет, с одной стороны, о развитой системе профилактической деятельности, с другой - о гражданском долге, ответственности каждого гражданина перед государством и обществом.

ОВД тесно взаимодействуют с органами местного самоуправления, в том числе и по проблеме профилактики преступлений экстремистской направленности.

Вся проблема в том, что органы местного самоуправления зачастую дистанцируются от проблемы экстремизма, они много говорят о нем, но упорно не хотят использовать потенциал Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности". За почти четыре года, прошедшие с момента вступления Закона в силу, органы местного самоуправления не воспользовались в должном объеме правом обращения в прокуратуру с целью вынесения предостережений и предупреждений субъектам в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности. Если подобные примеры и отмечались, то они носили редкий и единичный характер и не вошли в обыденную практику работы органов местного самоуправления.

В деле противодействия экстремизму органы местного самоуправления часто прибегают к формам, результативность которых может быть поставлена под вопрос. Так, например, обычной формой противодействия экстремизму считается развитие спорта, спортивных организаций. Между тем сегодня именно спорт поставляет массовую базу для экстремизма и нельзя отрицать, скажем, тесную связь экстремизма с футболом и тренажерными залами. Столь же спорные результаты может дать и организация патриотической работы, сводимая к совокупности встреч с ветеранами боевых действий в Чечне и Афганистане. Не всегда молодые люди становятся после таких встреч более толерантными, чем

были до того. До той поры, пока для органов местного самоуправления будет проще поучаствовать в организации футбольного матча, чем подать заявление в прокуратуру и со всей гражданской честностью противодействовать экстремистским идеям, до этого времени экстремизм не будет изжит в российском обществе.³⁸

Однако стоит ли покорно ждать, пока институт местного самоуправления осознает себя субъектом борьбы с экстремизмом? В сложившейся ситуации этого запаса времени в России нет. В настоящем речь должна идти уже о разработке системы мер по привлечению должностных лиц органов местного самоуправления к юридической ответственности за уклонение от противодействия экстремизму. В ходе расследования любого экстремистского преступления следует уточнить, почему деятельность экстремистской группы не была прекращена до совершения ею уголовного преступления, все ли доступные средства борьбы с экстремизмом исчерпали органы местного самоуправления, были ли обращения от них в прокуратуру, или же они закрывали глаза на экстремизм, делали вид, что не замечают экстремистские идеи, экстремистскую активность, экстремистскую символику.

Примеры подобного рода история уже знала. Так, в Артикуле воинском Петра I содержались нормы ответственности должностных лиц за действия или бездействие, способствовавшие возникновению неповиновений, бунтов, массовых беспорядков. "А офицеров, которые к сему повод дали, или таким непристойным сходбищам позволили, или рядовых каким-нибудь образом к тому допустили, оных наказать лишением чести, имения и живота" (Артикул 134)³⁹.

Представляется, что аналогичная норма в отношении представителей органов местного самоуправления была бы достаточно полезна для отечественной

³⁸ Антонян Ю. М. Экстремизм и его причины – 2-е изд., доп. – М.: Логос, 2013, С. 86

³⁹ Актуальные проблемы противодействия экстремизму и терроризму: сборник материалов межведомственной научно-практической конференции / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Н. Демидова; сост. Е.В. Михайлова, О.Н. Ликсутина. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2016, с. 76

правовой системы и гражданского общества, члены которого наконец занялись бы борьбой с экстремизмом и перестали перекладывать всю ответственность за экстремизм на правоохранительные органы.

2.2 Совершенствование правового регулирования противодействия ОВД экстремизму

В настоящий момент в отечественной правовой системе действует целый комплекс норм, противодействующих этому негативному социальному феномену, - от Конституции РФ до Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности"⁴⁰ и Уголовного кодекса РФ.

Однако специалисты, представляющие различные области знаний, в том числе и юристы, не пришли к согласию по поводу однозначности понимания явления, способов противодействия ему. Единое понимание феномена экстремизма отсутствует и у рядовых российских граждан.

Ученые института социологии РАН провели исследования, связанные с экстремизмом, его причинами, лицами, подверженными поражению радикальными идеями в современном российском социуме⁴¹.

На вопрос исследователей о том, что такое экстремизм, 52 процента признались, что об экстремизме слышали, но точного определения дать не могут. 38 процентов такие знания проявили. Каждый десятый респондент впервые об этом явлении узнал именно от социологов. Мнения о том, что можно причислить к экстремизму, а что нет, расходились очень сильно в зависимости оттого,

⁴⁰ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»: (с изм. и доп., в ред. от 23.11.2015) // СПС «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru>

⁴¹ Антонян Ю. М. Экстремизм и его причины / Ю.М. Антонян; под ред. Ю.М. Антоняна. – 2-е изд., доп. – М.: Логос, 2013, с. 45

к какой социальной группе относились люди. Парадоксально, но факт: россияне не хотят зачислять в ранг экстремизма деятельность оппозиционных партий и движений, даже если те призывают к свержению существующего в России строя.

Проведенный ранее опрос Фонда "Общественное мнение" сравнивал ситуацию в Воронеже с общероссийскими показателями. Оказалось, что многие респонденты - жители города (65 процентов) знакомы с этим словом (это на 13 процентов больше, чем в среднем по России). Не знали значения этого слова в Воронеже только 33 процента, тогда как в России - 41 процент. Это вызвано неоднократными случаями избиения иностранных студентов в Воронеже.

Определение экстремизма в законопроекте Мосгордумы 1995 г. явилось одной из первых попыток выработки нормативной дефиниции "экстремизм" в национальной правовой системе. Содержание термина отразило попытку регионального законодателя увязать это явление со стремлением к тоталитаризму, милитаризму и фашизму в различных проявлениях общественной и государственной жизни. Оно уже носило комплексный характер.

Правительственный законопроект 1999 г. предусматривал определение политического экстремизма.

Проект Минюста, подготовленный в конце 2001 г., но так и не внесенный в Государственную Думу, разделял понятия экстремизм и экстремистская деятельность. Минюст, как это прямо следует из определения, не отождествлял экстремизм с насильственными действиями, а относил к нему и иные общественно опасные деяния.⁴²

Наиболее близкое к ныне действующему определению экстремизма было дано в апрельском 2002 г. президентском проекте закона "О противодействии экстремистской деятельности".

⁴² Антонян Ю. М. Экстремизм и его причины – 2-е изд., доп. – М.: Логос, 2013, с. 48

Поправки к Закону от 27 июля 2006 г. и от 24 июля 2007 г. восприняли в несколько модифицированном виде такие слагаемые экстремизма, которые были составной частью апрельского 2002 г. проекта, а именно:

- воспрепятствование законной деятельности федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления;
- совершение действий, направленных на нарушение прав и свобод человека и гражданина;
- причинение вреда здоровью и имуществу граждан в связи с их убеждениями, расовой или национальной принадлежностью, вероисповеданием, социальной принадлежностью или социальным происхождением.

Все законопроекты, подготовленные министерствами и ведомствами, аппаратом Правительства РФ или Президента РФ, представителями депутатского корпуса, предлагали не обобщающее краткое понятие экстремистской деятельности, а использовали комплексный подход в определении таковой и описывали этот феномен через совокупность уже признанных противозаконных действий.

Предпринимались определенные усилия и органами судебной власти по обобщению судебно-следственной практики о проявлениях экстремизма в России, однако до разъяснений Пленумом Верховного Суда РФ нижестоящим судам выработки единых критериев практики применения действующего законодательства дело так и не дошло.

В Федеральном законе "О противодействии терроризму" 2006 г. законодатель использует иной подход и прибегает к дефиниции "терроризм"⁴³.

Поэтому в исследованиях специалистов по проблеме отнесения тех или иных действий к экстремизму и был бы смысл, если бы не было описательной правовой дефиниции, включающей в себя деяния, запрещенные УК РФ и КоАП

⁴³ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»: (с изм. и доп., в ред. от 06.07.2016) // СПС «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru>

РФ. Однако предназначение экспертизы может заключаться в другом. Привлечение к ответственности уголовной и административной возможно на основании норм кодифицированных нормативных актов. Но для того, чтобы применить не уголовно-правовые меры воздействия (предупреждение, предостережение) к общественным или религиозным объединениям, нужно выяснять, есть ли признаки экстремизма или ведется ли ими подготовка к экстремистской деятельности.

Использование специальных знаний по делам и материалам о возбуждении ненависти либо вражды, а равно об унижении человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ), а также по делам о публичных призывах к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ) необходимо прежде всего для определения направленности содержания текстов. Полученные в результате исследования данные могут быть взяты за основу при установлении цели, которая в данном случае является обязательным признаком субъективной стороны.

Для этого назначаются самые разнообразные экспертизы: социально-психологическая или психолого-лингвистическая (51%), политологическая (19%), философская (14%), лингвистическая (14%), социологическая (4,5%), этико-лингвистическая (4,5%).

Для установления направленности действий на возбуждение ненависти либо вражды необходимо проведение этнологической или религиоведческой экспертизы.

Некоторые ученые предлагают назначать социогуманитарную экспертизу. Для ее проведения требуются знания в области филологии, социологии, философии, истории, этнологии и некоторых других, как следует из самого названия, гуманитарных наук. Таковые за последние десятилетия во всем мире стали комплексными и, по сути дела, междисциплинарными образованиями⁴⁴.

В литературе можно встретить и образное выражение "научный судья", , когда речь идет о преувеличении роли эксперта.

⁴⁴ Галямов М. Н. Особенности документирования преступлений экстремистской направленности: методические рекомендации / М.Н. Галямов. – Казань: ЦПЭ МВД по РТ, 2012, С. 15

Проиллюстрируем вышесказанное конкретным примером.

Прокуратура г. Владимира 25 июля 2005 г. возбудила уголовное дело № 1731 по ч. 1 ст. 282 УК РФ в связи с обнаружением на территории г. Владимира антикитайских листовок.

По данному уголовному делу следователю были даны указания о назначении производства судебной экспертизы для оценки содержания указанных листовок как возбуждающих национальную ненависть. Такое экспертное заключение, с точки зрения зам. прокурора г. Владимира, необходимо для правильной квалификации действий неустановленных лиц как преступления.

В постановлении о назначении судебной экспертизы содержания листовок от 26 февраля 2006 г. перед экспертами из числа сотрудников Владимирского юридического института ФСИН России был поставлен следующий вопрос: содержатся ли в вышеуказанных листовках признаки действий, направленных на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение человеческого достоинства человека либо группы лиц по признакам национальности?

В постановлении также было указано о необходимости разъяснить экспертам права и обязанности, предусмотренные ст. 57 УПК РФ, и предупредить об уголовной ответственности по ст. 307 УК РФ за дачу заведомо ложного заключения.

В рамках непроцессуального научного консультирования было высказано в письменной форме мнение по факту обнаружения листовок "антикитайского содержания".

Комиссией был сделан вывод о том, что необходим дифференцированный правовой подход к мигрантам в зависимости от того, к какой группе - "легальные" или "нелегальные" - они относятся.

Лица, прибывающие в Россию, проживающие здесь и не имеющие к тому законных оснований, являются нелегальными мигрантами (иммигрантами), а следовательно, правонарушителями. Персональная критика в их адрес, позиция неприятия их пребывания в России, указание желательности выдворения указанных категорий мигрантов правомерны.

Между тем должны быть гарантированы и реализованы равные по отношению к другим гражданам возможности их уголовно-правовой защиты всеми средствами из арсенала УК РФ в случае совершения против них противоправных действий.

Комиссия посчитала, что в вышеуказанных листовках содержатся прежде всего признаки действий, направленных на унижение человеческого достоинства человека либо группы лиц по признакам национальности, совершенные публично, что является преступлением в виде возбуждения ненависти либо вражды, а равно унижения человеческого достоинства, предусмотренным ч. 1 ст. 282 УК РФ.

Оценка текста, ставшего предметом рассмотрения, могла быть дана и самим правоприменителем по собственному лексическому опыту, возможно, с привлечением к участию в деле экспертов-филологов. Объективности ради следует отметить, что порой только компетентный эксперт с помощью известных науке критериев определит, каким образом содержание высказывания соотносится с действительностью, какие слова и выражения содержат экспрессивный компонент, принадлежат к нормативному или ненормативному лексикону. В ходе исследования словесных конструкций, составляющих грамматическое и смысловое целое, устанавливаются объективные свойства текста носителя информации и определяются филологические критерии допустимости языковой формы. Данное исследование носит название "текстологическая экспертиза".

Комиссия также отметила, что решение вопроса в предлагаемом варианте (через вынесение постановления о назначении судебной экспертизы и привлечении только специалистов-юристов, сотрудников института в роли экспертов), по большому счету, не было основанным на законе.

Рассмотрим более подробно, кем и в каком порядке проводятся экспертизы по делам, связанным с проявлениями экстремизма.

Согласно ч. 3 ст. 195 УПК РФ судебная экспертиза производится государственными судебными экспертами и иными экспертами из числа лиц, обладающих специальными знаниями.

В юридической литературе отмечается, что встречающиеся на практике попытки экспертов решать юридические вопросы (причины преступления, юридическая квалификация деяния) должны рассматриваться как неправомерные. Так, авторы комментария к УПК РФ считают, что судебная экспертиза назначается, когда в ходе расследования или судебного разбирательства возникла необходимость в применении специальных, неюридических знаний в разрешении вопросов, связанных с достижением истины по уголовному делу. Эти специальные знания относятся к области науки, техники, искусства и ремесла.

Ряд криминалистов утверждают, что постановка вопроса о правовой экспертизе объясняется недостаточной юридической подготовкой субъектов, осуществляющих правоприменительную деятельность. Снижение уровня профессиональной подготовки, как показывает практика, очевидно. Поэтому указанные авторы считают, что выходом является не проведение правовой экспертизы, а повышение качества подготовки специалистов, что обеспечило бы квалифицированное применение правовых норм.

Согласно Конституции РФ любой гражданин России может участвовать в отправлении правосудия в установленном законом порядке, в том числе давая экспертные заключения. Однако если такие заключения будут правового содержания, более того, уголовно-правового (разрешатся вопросы квалификации содеянного), уголовно-процессуального характера (предрешатся вопросы, связанные с возбуждением уголовного дела, вынесением обвинительного заключения, признанием лица виновным), то из "иных участников уголовного судопроизводства" (гл. 8 УПК РФ) эксперты превратятся в вершителей правосудия, подменяя тем самым суд и органы следствия, т.е. фактически станут правоприменителями и будут выполнять их работу.

И все же востребованность специальных комплексных знаний для более эффективной борьбы с экстремизмом остается высокой. Не случайно, как отме-

чают и руководители правоохранительных структур, и исследователи, на сегодня основными проблемами в этой области остаются разработка методики подобных экспертиз, подготовка специалистов и создание соответствующих экспертных центров.

Для поддержания общественно-политической стабильности в предвыборный период произошла корректировка избирательного законодательства. Поправки в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" предусматривают новые правовые барьеры, позволяющие пресекать участие в выборах избирательных объединений и кандидатов, использующих экстремистскую деятельность или призывы к межнациональной розни. На основании закона им будет отказано в регистрации либо регистрацию отменят, если она была ранее пройдена.

Думается, изложенное позволяет сформулировать следующее:

1. Использование комплексного подхода в определении экстремистской деятельности в Федеральном законе "О противодействии экстремистской деятельности" 2002 г. и описание этого феномена через совокупность уже признанных противозаконных действий стоит признать в целом более удачным для правоприменительной практики (проведения комплексных неправовых экспертиз), нежели подход, используемый законодателем в Федеральном законе "О противодействии терроризму" 2006 г., где он прибегает к неопределенной обобщающей краткой дефиниции "терроризм".

2. На законодательном уровне нужно четко разграничить деятельность эксперта, специалиста и лица, выполняющего непроцессуальное консультирование через выделение их функций и установление процессуальной формы их выполнения.

3. Изменения в ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» от 27 июля 2006 г. и от 24 июля 2007 г., расширившие список типов материалов, признаваемых экстремистскими, ужесточение избирательного законодательства диктуют необходимость совершенствования научно-методического

обеспечения деятельности по использованию экспертами специальных познаний по фактам проявлений экстремизма.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Терроризм имеет довольно много разновидностей, но в любой форме он является самой опасной по своим масштабам, непредсказуемости и последствиям социально-правовой проблемой XXI столетия. Еще не так давно терроризм был локальным явлением, однако за последние 15-20 лет приобрел глобальный характер и все больше угрожает безопасности многих стран, оказывает сильное психологическое давление на их граждан, влечет огромные политические, экономические, моральные и материальные потери, уносит все больше жизней ни в чем не повинных людей. Печальная практика показывает, что современные террористы вполне способны вести диверсионно-террористические войны, участвовать в масштабных вооруженных конфликтах (Ирак, Ливия, Афганистан, Сирия).

Терроризм - преступление против общественной безопасности, субъектами которого являются личность, общество, государство. Терроризм и экстремизм возникают не на пустом месте, существуют определенные причины и условия общественной жизни, способствующие этому. Их выявление и исследование раскрывает природу терроризма. Анализ причин и условий имеет практический смысл для предупреждения террористических актов, разработки стратегии и тактики противодействия терроризму и экстремизму.

Основной причиной ухудшения ситуации в современном мире является рост социально-экономических, политических, религиозных противоречий, рост пропасти между богатыми и бедными слоями населения. С теми же проблемами столкнулось и российское общество. Среди причин появления терроризма и экстремизма в России можно отметить утрату общенациональной идеи как политического стержня общества, расшатывание основ федерализма, ослабление государственных устоев и институтов власти, обострение политической борьбы, беззаконие и коррупцию.

Поскольку терроризм и экстремизм порождаются многими социальными, политическими, психологическими, экономическими, историческими и иными причинами, то и противодействие им представляет собой исключительно сложную задачу. Указанные причины и должны быть объектом профилактического вмешательства, но сделать это на практике очень трудно. Наблюдается несогласованность взаимодействия правоохранительных органов и спецслужб по профилактике, предупреждению и пресечению террористической и экстремистской деятельности, а также их недостаточная информированность и техническая оснащенность.

Сегодня совершенно очевидной является необходимость как можно скорее разработать формы, методы и эффективные средства противодействия терроризму и экстремизму.

Главные направления предупреждения терроризма должны включать:

- прогнозирование террористической активности с определением ее возможных субъектов;

- воздействие на основные явления и процессы в обществе, способствующие росту терроризма;
- пресечение совершающихся террористических актов в отношении государственных и общественных деятелей, задержание виновных и предание их суду, причем крайне важно наказание не только рядовых исполнителей и пособников, но и организаторов, и вдохновителей террора, а также тех, кто занимается финансированием террористической деятельности;
- предупреждение и пресечение сходных с терроризмом преступлений (захват заложников, геноцид, диверсия и др.);
- сотрудничество международных организаций в предупреждении и пресечении террористической деятельности.

Большое значение имеет объединение усилий в противодействии терроризму всех сил государства и общества. Это и верхние эшелоны представительной власти, и законодатели, и спецслужбы, и правоохранительные органы, и средства массовой информации, религиозные и иные общественные объединения.

Первостепенным условием эффективного противодействия терроризму является решительность, непримиримость и жёсткость ответных действий, наличие хорошо обученных, натренированных, технических оснащённых и экипированных специальных подразделений.

Для эффективного противодействия терроризму необходим системный подход к организации антитеррористической деятельности на государственном уровне.

Для повышения эффективности предупредительных мер необходимо предоставить правоохранительным органам полномочия депортировать из России иностранных граждан, причастных к деятельности террористических организаций. Следует ужесточить наказания за косвенное участие в террористических актах.

Демократизация всех сторон жизни российского общества не могла не вызвать, наряду с позитивными результатами, и негативных последствий. Рас-

пространение радикальных и экстремистских идей – это своего рода плата, которую российское государство и его граждане платят за быструю либерализацию и деидеологизацию общественной жизни.

За последние годы увеличилось число внешних и внутренних экстремистских угроз. К внешним угрозам относятся поддержка иностранными государственными органами и организациями экстремистских проявлений в целях дестабилизации общественно-политической обстановки в Российской Федерации, а также деятельность международных экстремистских и террористических организаций, приверженных идеологии экстремизма.

К внутренним угрозам - экстремистская деятельность радикальных общественных, религиозных, неформальных объединений, некоммерческих организаций и отдельных лиц.

Отечественный, да и весь международный опыт показывает, что только запретительными мерами невозможно разрешить проблемы, связанные с экстремистскими проявлениями и крайней формой их осуществления – террористическими актами. Для преодоления этих негативных явлений необходимо консолидировать усилия всех граждан, всех институтов гражданского общества по принятию мер, направленных на оздоровление социально-политической и экономической обстановки на всей территории РФ.

Тем не менее, российские правоохранительные органы (в первую очередь ОВД как наиболее многочисленные и максимально приближенные к населению) должны в полной мере использовать все возможности, которые им предоставляет законодательство в деле предупреждения и пресечения экстремизма и особенно крайней формы его проявления – терроризма как наиболее опасной угрозы российскому государству и обществу.

Основными направлениями деятельности в области противодействия экстремизму являются: принятие профилактических, воспитательных и пропагандистских мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности и развитию соци-

альных и межнациональных конфликтов, противодействие экстремизму на основе комплексного подхода к анализу причин возникновения и распространения экстремизма, четкого разграничения функций и зон ответственности сил обеспечения общественной безопасности, противодействие распространению экстремистских материалов через средства массовой информации и информационно-телекоммуникационную сеть Интернет; выявление субъектов экстремистской деятельности, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций путем осуществления мер по предупреждению такой деятельности, совершенствование мер организационного и оперативного характера, направленных на пресечение экстремистской деятельности организаций и физических лиц.

Изменения в ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» от 27 июля 2006 г. и от 24 июля 2007 г., расширившие список типов материалов, признаваемых экстремистскими, ужесточение избирательного законодательства диктуют необходимость совершенствования научно-методического обеспечения деятельности по использованию экспертами специальных познаний по фактам проявлений экстремизма.

Важнейшей задачей является профилактика экстремизма в деятельности сотрудников ОВД и иных государственных органов и обычных граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

а) нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ). Документ предоставлен Консультант Плюс: www.consultant.ru (дата сохранения: 28.10.2016).

2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс www.consultant.ru (дата сохранения: 28.10.2016).

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс www.consultant.ru (дата сохранения: 28.10.2016).

4. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс www.consultant.ru (дата сохранения: 28.10.2016).

5. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»: (с изм. и доп., в ред. от 23.11.2015) // СПС «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.10.2016).

6. Федеральный закон от 6 мар. 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»: (с изм. и доп., в ред. от 06.07.2016) // СПС «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.10.2016).

7. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»: (с изм. и доп., в ред. от 03.07.2016) // СПС «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.10.2016).

8. Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации Чемпионата FIFA 2017-2018 г.г. и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс www.consultant.ru (дата сохранения: 28.10.2016).

9. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // СПС «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.10.2016).

10. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 дек. 2012 г. № 1666 // СПС «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.10.2016).

11. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. Утверждена Президентом Российской Федерации от 28 ноября 2014 г. № Пр-2753 // СПС «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.10.2016).

12. О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности:

указание Генпрокуратуры России № 65/11, МВД России № 1 от 01.02.2016 (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс: www.consultant.ru (дата сохранения: 28.10.2016).

13. Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (с изм. и доп.).

14. Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс: www.consultant.ru (дата сохранения: 28.10.2016).

15. Приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России». Документ предоставлен Консультант Плюс: www.consultant.ru (дата сохранения: 28.10.2016).

16. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (с изм. и доп.). Документ предоставлен Консультант Плюс: www.consultant.ru (дата сохранения: 28.10.2016).

б) основная литература

17. Асеев И.А. Организационно-правовые основы борьбы полиции России с политическим терроризмом в начале XX в. // История государства и права. - 2012. - № 7.

18. Абдулганеев Р. Р. Религиозный экстремизм: криминологический и уголовно-правовые аспекты: монография / под ред. М.В. Талан – Казань :Казанский юрид. институт МВД России, 2015.

19. Актуальные проблемы противодействия экстремизму и терроризму: сборник материалов межведомственной научно-практической конференции / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Н. Демидова; сост. Е.В. Михайлова, О.Н. Ликсутина. –Домодедово: ВИПК МВД России, 2016.

20. Антонян Ю. М. Экстремизм и его причины – 2-е изд., доп. – М.: Логос, 2013.

21. Вахания В.В. Террор и заговоры в России (XIV - XXI вв.) -М.: Юстицинформ, 2013
22. Галахов С. С. Организация противодействия экстремистской деятельности в России: понятие, сущность, правовые основы: монография / С.С. Галахов, Е.В. Сальников, А.В. Кузьмин. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2012.
23. Гейфман А. Революционный террор в России. 1894-1917 - М.: Крон-Пресс, - 1997.
24. Демидова-Петрова Е. В. Деятельность органов внутренних дел по предупреждению вовлечения несовершеннолетних в группировки экстремистской направленности: учебное пособие / Е.В. Демидова-Петрова. – Казань, 2014.
25. Демидова-Петрова Е.В. Криминологическая характеристика молодежных неформальных объединений экстремистской направленности: учебное пособие / Е. В. Демидова-Петрова. - Казань: КЮИ МВД России, 2015.
26. Криминология: Особенная часть: учебник / под общей редакцией Ф.К. Зиннурова. – 2-е изд., перераб. и доп. - Казань: КЮИ МВД РФ, 2016.
27. Еферин В. П., Хорькин Ю.П. Организация деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне по противодействию терроризму и экстремизму: учебное пособие - Домодедово: ВИПК МВД России, 2016.
28. Миронов С. Н. Противодействие ОВД проявлениям экстремизма и терроризма: практическое пособие / С.Н. Миронов, Е.П. Шляхтин. – Казань: КЮИ МВД России, 2014.
29. Мусаелян М.Ф. Историко-правовой анализ уголовного законодательства за терроризм в России (XI - начало XX в.) // История государства и права. - 2013. - N 13.
30. Нурутдинов И. И. Социологический аспект практик деконструирования ваххабизма как религиозной девиации: монография / И.И. Нурутдинов. - Казань: КЮИ МВД России, 2015.

31. Профилактика экстремизма и терроризма: учеб пособие / под ред. А.Г. Большакова. – Казань: Изд-во Казан.ун-та, 2015.

32. Теория оперативно-розыскной деятельности / К.К. Горяинов, В.С. Овчинский. – 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.

в) дополнительная литература

33. Артюшина О. В. Предупреждение преступлений террористического характера: теория и практика / О.В. Артюшина. – Казань: КЮИ МВД России, 2009.

34. Галямов М. Н. Особенности документирования преступлений экстремистской направленности: методические рекомендации / М.Н. Галямов. – Казань: ЦПЭ МВД по РТ, 2012.

35. Панасик Н. В. Основы личной безопасности сотрудников органов внутренних дел МВД России: учебно-методическое пособие /Н.В. Панасик. – М.: ЦОКР МВД России, 2010.

36. Сундиев И. Ю. Введение в оперативно-разыскную террологию: монография / И.Ю. Сундиев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2011.

37. Суслонов П. Е. Противодействие молодежному экстремизму: социально-философские, криминологические и уголовно-правовые аспекты проблемы: науч. - практ. пособие / П.Е. Суслонов, А.А. Карапетян. – Екатеринбург: Уральский юрид. институт МВД России, 2012.

38. Хлобустов О.М. Из истории борьбы с терроризмом в СССР (<http://valday.com>)