

На правах рукописи

КОРНАУХОВА Татьяна Викторовна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 — административное право; административный процесс

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
Конин Николай Михайлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного
и административного права
ФГБОУ ВПО «Нижегородский
государственный университет
им. Н.И. Лобачевского»
Мартынов Алексей Владимирович

доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой
служебного и трудового права
Поволжского института управления
имени П.А.Столыпина – филиал ФГБОУ
ВПО «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте
Российской Федерации»
Чаннов Сергей Евгеньевич

Ведущая организация — **ФГБОУ ВПО «Самарский
государственный университет»,
юридический факультет**

Защита состоится 25 ноября 2013 года в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан « ____ » октября 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современный терроризм характеризуется все большим увеличением числа пострадавших лиц; использованием террористическими организациями в своих целях межконфессиональных и межнациональных конфликтов; экспансией; повышением уровня упорядоченности террористической деятельности; созданием крупномасштабных террористических баз с налаженной инфраструктурой; попыткой применения терроризма как способа вмешательства в суверенные дела государств; разработкой новых и модернизацией действующих способов и средств террористической деятельности, направленной на ужесточение и более тяжкие последствия актов терроризма. Указанным тенденциям должна противостоять эффективная, научно обоснованная, организационно и нормативно обеспеченная общегосударственная система противодействия терроризму.

Организационно-правовые основы антитеррористической деятельности, заложенные в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 8 ноября 2011 г.), позволили сформировать общегосударственную систему противодействия терроризму, важная роль в которой отводится федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления. Приоритетным направлением государственной политики в настоящее время становится не борьба с терроризмом, а его профилактика, поскольку такая расстановка акцентов уже дала свои положительные результаты. Многовековой опыт борьбы с терроризмом свидетельствует, что террористический акт лучше предотвратить, чем устранить его последствия.

Органы исполнительной власти, исходя из их административно-правового статуса, предназначены для практического исполнения законодательных решений и осуществления функций по организации системы, структуры и процесса регулирования всех областей, отраслей и сфер жизнедеятельности государства. Как отмечается в Концепции противодействия терроризму в

Российской Федерации, важное место в предупреждении террористических атак отводится эффективному осуществлению предусмотренных действующим законодательством административно-правовых мер¹.

Органы исполнительной власти обладают достаточным арсеналом административно-правовых средств, которые могут послужить и целям противодействия терроризму. Однако в действующем антитеррористическом законодательстве не прописаны критерии отнесения тех или иных мер к административно-правовым средствам противодействия терроризму, на которые возлагаются большие надежды в сфере его профилактики. Более того, и в науке административного права на сегодняшний день отсутствует научно обоснованное, комплексное определение понятия «административно-правовые средства», в том числе и «административно-правовые средства противодействия терроризму». Данная проблематика на диссертационном уровне не рассматривалась, хотя необходимость в этом давно существует.

Таким образом, актуальность выбранной темы обусловлена существованием реальной угрозы терроризма в Российской Федерации, необходимостью совершенствования общегосударственной системы противодействия терроризму, отсутствием законодательных и доктринальных формулировок понятия «административно-правовые средства противодействия терроризму» как одного из основополагающих средств антитеррористической деятельности, проблемами, возникающими в практической деятельности субъектов противодействия терроризму, продиктованными недостатками правового регулирования в данной сфере.

Теоретическая основа исследования. В основу настоящего исследования положены труды теоретиков права: С.С. Алексеева, Н.И. Матузова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, В.Н. Хропанюка и др.

¹ См. п. 14 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г. // Российская газета. 2009. 20 окт.

Положения диссертационной работы базируются на достижениях ученых-административистов: А.П. Алехина, М.М. Ардавова, Д.Н. Бахраха, Л.П. Волковой, А.С. Дугенца, А.В. Жуйкова, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, П.И. Кононова, В.М. Манохина, М.И. Никулина, Д.М. Овсянко, Д.В. Осинцева, А.М. Павликова, Б.В. Россинского, П.П. Сергуна, Ю.Н. Старилова, А.В. Филатовой, Г.В. Шилина и др.

Учитывая комплексный подход к исследованию проблемы административно-правовых средств противодействия терроризму, автор использовал труды ученых не только различных отраслей права, но и иных областей знания, в частности, социологов, политологов: Ю.И. Авдеева, Р.З. Амирова, Д.Г. Белявского, Ю.С. Горбунова, Д.В. Жесткова, В.П. Журавель, Е.П. Ильина, В.Е. Петрищева, М.С. Пешкова, Е.В. Сальникова, Е.П. Сергуна, В.С. Шукшина, М.И. Штефана и др.

Методологической основой исследования является диалектико-материалистический метод познания правовой действительности. Кроме того, использовались общенаучные (анализ и синтез, системный подход), частнонаучные (логический, социологический) частноправовые методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой) и др.

Эмпирической базой диссертационного исследования послужил обширный нормативно-правовой материал: Конституция Российской Федерации, международные конвенции, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, региональное законодательство и нормативно-правовые акты органов местного самоуправления. В основу исследования положены материалы судебной практики, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации, материалы прокурорской практики.

Объектом исследования выступает совокупность общественных отношений, складывающихся между федеральными органами государственной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях противодействия терроризму.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие административно-правовые средства противодействия терроризму, используемые федеральными органами государственной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях противодействия терроризму, нормативные правовые акты, связанные с регулированием противодействия терроризму, и сложившаяся правоприменительная практика в рассматриваемой области.

Цель диссертационного исследования состоит в комплексном анализе административно-правовых средств противодействия терроризму, а также выработке основных направлений их совершенствования.

В соответствии с намеченной целью поставлены **следующие задачи:**

проанализировать развитие российского антитеррористического законодательства;

комплексно изучить систему антитеррористической деятельности в Российской Федерации;

обобщить имеющиеся теоретические разработки понятия «административно-правовые средства противодействия терроризму»;

исследовать систему органов противодействия терроризму на федеральном, региональном и местном уровнях;

выработать рекомендации по совершенствованию российского законодательства в рассматриваемой сфере.

Научная новизна диссертационной работы обусловлена тем, что впервые в науке российского административного права на монографическом уровне предпринята попытка комплексно исследовать проблему административно-правовых средств противодействия терроризму, их сущностные черты; проследить развитие российского антитеррористического законодательства; изучить систему органов противодействия терроризму на федеральном, региональном и местном уровнях; наметить пути совершенствования административно-правовых средств противодействия терроризму.

Научная новизна находит непосредственное отражение **в следующих основных положениях, выносимых на защиту:**

1. В административно-правовой науке и действующем законодательстве отсутствует единый подход к понятию «профилактика терроризма», в связи с чем предлагается авторское определение данного понятия: профилактика терроризма — это совокупность мер политического, экономического, информационного, социального, медицинского, образовательного, культурного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма.

При этом под системой профилактики терроризма диссертантом предлагается понимать совокупность субъектов профилактики терроризма, деятельность которых направлена на выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма.

Под субъектами профилактики терроризма в данном случае подразумеваются государственные органы и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит деятельность по профилактике терроризма, а также организации и граждане, участвующие в деятельности по профилактике терроризма.

С целью законодательного совершенствования общегосударственной системы противодействия терроризму обосновывается необходимость принятия субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов о профилактике терроризма с учетом регионального уровня террористической опасности, структуры органов исполнительной власти.

При разработке таких региональных нормативных правовых актов предлагается взять за основу авторский проект закона Саратовской области «О профилактике терроризма в Саратовской области» (приложение 1), в котором определены задачи и направления антитеррористической деятельности, создания системы профилактики терроризма и т.д.

2. Сформулировано авторское определение понятия «административно-правовые средства противодействия терроризму», под которыми понимаются

закрепленные в нормативных правовых актах, составляющих правовую основу противодействия терроризму, формы и методы реализации специально уполномоченными органами своей компетенции в целях предупреждения (профилактики), борьбы и минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

3. Безусловный приоритет в закреплении административно-правовых средств противодействия терроризму на национальном уровне принадлежит Федеральному закону от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 8 ноября 2011 г.) как основополагающему нормативно-правовому акту в сфере противодействия терроризму. Исходя из анализа ст. 1 названного Федерального закона, вопросы противодействия терроризму, в том числе касающиеся закрепления административно-правовых средств, могут регулироваться и подзаконными нормативными правовыми актами, но только федерального уровня.

Однако полномочиями по противодействию терроризму наделены и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и органы местного самоуправления, в связи с чем диссертантом предлагается внести дополнения в ст. 1 Федерального закона «О противодействии терроризму», включив в правовую основу противодействия терроризму нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, которые, согласно принципам построения российской правовой системы, должны приниматься в соответствии с федеральным законодательством и не противоречить ему.

4. Основным административно-правовым средством противодействия терроризму является взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности — определенный процесс согласованных действий между различными субъектами, а административно-правовые средства противодействия терроризму представляют собой формы и методы реализации специально уполномоченными органами своей компетенции. Следовательно, взаимодействие также

можно рассматривать как особый метод организации органов государственной власти и местного самоуправления в целях противодействия терроризму.

5. Проведенный автором анализ федерального законодательства показал, что вопросы взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности практически не урегулированы в нормативных правовых актах федерального уровня. Единственным нормативным актом федерального уровня, который можно отнести к правовым основам взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности, можно считать Положение о Национальном антитеррористическом комитете, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. «О мерах по противодействию терроризму» (в ред. от 2 сентября 2012 г.)¹.

Для реализации задачи, стоящей перед Национальным антитеррористическим комитетом по координации деятельности по противодействию терроризму федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации, а также организации их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, предлагается дополнить п. 5 Положения о Национальном антитеррористическом комитете абзацем следующего содержания: «принимать решения, касающиеся организации и совершенствования деятельности антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации;».

6. Обосновывается вывод, что вне сферы правового регулирования деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части полномочий по профилактике терроризма и минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений находятся вопросы применения административно-правовых средств противодействия терроризму на региональном уровне, основные задачи и направления деятельности субъектов профилактики терроризма.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 8, ст. 897; 2012. № 37, ст. 4988.

Требуется законодательное закрепление системы профилактики терроризма в субъектах Российской Федерации как составной части общегосударственной системы противодействия терроризму путем принятия на региональном уровне нормативного правового акта «О профилактике терроризма».

В проекте закона Саратовской области «О профилактике терроризма в Саратовской области», исходя из ранее предложенных определений профилактики терроризма, системы профилактики терроризма, определены основные задачи и направления деятельности субъектов профилактики терроризма на региональном уровне, компетенция каждого в отдельности органа исполнительной власти Саратовской области.

При этом к компетенции всех органов исполнительной власти Саратовской области предлагается отнести:

участие в формировании и реализации основных направлений государственной политики в области профилактики терроризма;

обеспечение антитеррористической защищенности объектов областной собственности, находящихся в их ведении, а также координацию деятельности по антитеррористической защищенности иных объектов в соответствии со своей компетенцией в установленной сфере деятельности;

осуществление взаимодействия в области профилактики терроризма, в том числе обмен информацией;

участие в информационно-аналитическом обеспечении деятельности антитеррористической комиссии в Саратовской области.

7. Аргументируется целесообразность осуществления органами местного самоуправления своих полномочий в сфере профилактики терроризма в рамках деятельности муниципальных антитеррористических комиссий по аналогии с региональными антитеррористическими комиссиями. При этом принцип обязательности решений региональной комиссии для всех ее членов и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации нельзя в полном объеме распространить на компетенцию муниципальных антитеррористических ко-

миссий. Муниципальные комиссии вправе только взаимодействовать с федеральными органами исполнительной власти и решения данной комиссии для указанных органов должны носить лишь рекомендательный характер.

В соответствии с полномочиями по взаимодействию с заинтересованными органами к задачам антитеррористической комиссии муниципального образования, в отличие от антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации, может относиться анализ эффективности работы только органов местного самоуправления по профилактике терроризма, но никак не подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Органы местного самоуправления не вправе давать поручения, налагать обязательства, принуждать к выполнению определенных действий перечисленных субъектов.

8. Обосновывается необходимость построения деятельности муниципальных антитеррористических комиссий на основе единой компетенции, которая нашла свое отражение в разработанном диссертантом Положении об антитеррористической комиссии в муниципальном образовании Саратовской области (приложение 2).

Аргументируется вывод о целесообразности утверждения председателем Национального антитеррористического комитета Положения об антитеррористической комиссии в муниципальном образовании.

9. Выделены три основных направления совершенствования административно-правовых средств противодействия терроризму: правовое, организационное, функциональное. Правовое направление предполагает издание субъектами антитеррористической деятельности административных актов, обеспечивающих детальную регламентацию как правового статуса субъекта противодействия терроризму, так и административно-правового взаимодействия Национального антитеррористического комитета с антитеррористическими комиссиями субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Организационное направление обеспечивает совершенствование административно-правовых средств, прежде всего в информационном взаимодействии субъектов антитеррористической деятельности. Взаимодействие субъектов общегосударственной системы противодействия терроризму может быть оптимизировано путем разработки методики проведения мониторинга ситуации в сфере противодействия терроризму и информирования заинтересованных органов как в субъектах Российской Федерации, так и в целом в Российской Федерации.

В рамках функционального направления конкретные административно-правовые средства противодействия терроризму ставятся в зависимость от конкретных функций субъектов антитеррористической деятельности.

Так, профилактика терроризма предполагает реализацию субъектами антитеррористической деятельности функций по противодействию расширению идеологических основ террористической деятельности путем улучшения системы информационно-пропагандистского противодействия терроризму, обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, и т. п.

Борьба с терроризмом как одно из направлений антитеррористической деятельности предполагает свои специфические административно-правовые средства противодействия терроризму, носящие в основном принудительный характер.

Дальнейшего совершенствования требуют также административно-правовые средства в сфере минимизации и (или) ликвидации последствий террористических актов.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в формулировании ряда новых теоретических выводов и положений, касающихся понятия «административно-правовые средства противодействия терроризму», изучении проблем взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности, особенностей развития направлений антитеррористической деятельности. В работе обстоятельно исследованы последствия неурегулированности компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ор-

ганов местного самоуправления по противодействию терроризму; выявлены проблемные ситуации, возникающие в правоприменительной деятельности антитеррористических комиссий в муниципальных образованиях; предложены пути их разрешения.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут послужить основой для совершенствования действующего законодательства, а также правоприменительной практики в этой области и более детального анализа особенностей взаимодействия антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации и антитеррористических комиссий в муниципальных образованиях.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в учебной и научно-практической деятельности, в дальнейших теоретических исследованиях, в учебном процессе при подготовке учебно-методических пособий, при проведении занятий по курсам «Российское административное право», «Муниципальное право России», при написании курсовых и дипломных работ в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, на курсах повышения квалификации практических работников. Выводы и положения диссертации могут быть приняты во внимание в практической деятельности Национального антитеррористического комитета, работе антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере противодействия терроризму.

Апробация результатов исследования. Работа выполнена и обсуждена на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные положения, выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, озвучены в докладах на международных и всероссийских научно-практических конференциях, в частности: Четвертой международной конференции по проблемам безопасности и противодействия терроризму (Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2008 г.); Всероссийском круглом столе «Организационно-правовые проблемы модернизации пуб-

личной власти в России» (Саратовская государственная академия права, 2010 г.); IV Международной научно-практической конференции «Современное российское право: пробелы, пути совершенствования» (Пензенский государственный университет, 2010 г.); I Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы современной науки» (Академия знаний, г. Краснодар, 2011 г.); III Всероссийской научно-практической конференции «Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. Комплексный подход к формированию и функционированию системы противодействия распространению идеологии терроризма» (Российский государственный университет нефти и газа имени И.М. Губкина (Национальный исследовательский университет), 2012 г.).

Выполняя с 2006 г. обязанности заместителя начальника управления регионального мониторинга, прогнозирования и организации противодействия терроризму Правительства Саратовской области, а затем в связи с реорганизацией — заместителя начальника управления по взаимодействию с правоохранительными органами Правительства Саратовской области, автор активно использовал материалы исследования при разработке следующих региональных нормативных правовых актов:

Закона Саратовской области от 27 февраля 2008 г. № 37-ЗСО «О долгосрочной областной целевой программе «Профилактика терроризма и экстремизма в Саратовской области» на 2008–2010 годы» (в ред. от 17 января 2011 г.);

постановления Правительства Саратовской области от 28 сентября 2011 г. № 529-П «Об утверждении программы «Профилактика терроризма в Саратовской области» на 2011–2013 годы» (в ред. от 29 мая 2013 г.);

постановления Правительства Саратовской области от 31 мая 2010 г. № 194-П «О мерах по обеспечению антитеррористической защищенности объектов с массовым пребыванием населения, расположенных на территории Саратовской области» (в ред. от 25 июля 2011 г.);

постановления Губернатора Саратовской области от 8 июня 2011 г. № 93 «Вопросы координационного совета по обеспечению антитеррористической

защиты объектов транспортной инфраструктуры Саратовской области» (в ред. от 4 июня 2012 г.);

распоряжения Правительства Саратовской области от 3 сентября 2009 г. № 217-Пр «О функциональных группах от Правительства области, входящих в группировку сил и средств оперативного штаба в области» (в ред. от 28 октября 2011 г.);

распоряжения Губернатора Саратовской области от 10 февраля 2012 г. № 97-р «О дополнительных мерах по предупреждению террористических актов на территории Саратовской области»;

распоряжения Губернатора Саратовской области от 3 августа 2011 г. № 550-р «О дополнительных мерах по предупреждению террористических актов на территории Саратовской области»;

распоряжения Губернатора Саратовской области от 26 июля 2010 г. № 595-р «О мерах по повышению антитеррористической безопасности».

Материалы исследования используются диссертантом при обеспечении деятельности антитеррористической комиссии в Саратовской области, разработке методических указаний и проектов нормативных правовых актов для органов местного самоуправления Саратовской области относительно полномочий органов местного самоуправления в сфере профилактики терроризма и минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений.

Структура диссертации соответствует ее целям и задачам. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и двух приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются выбор темы, ее актуальность; определяются научная проблема, цель и задачи, объект и предмет исследования; раскры-

ваются его методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы, отражается научная новизна; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре диссертации.

В главе первой **«Общая характеристика системы и структуры административно-правовых средств противодействия терроризму в Российской Федерации»**, состоящей из трех параграфов, анализируются понятие «терроризм» и развитие российского законодательства в сфере противодействия терроризму, приводится общая характеристика системы и структуры антитеррористической деятельности в Российской Федерации, а также понятия, системы и структуры административно-правовых средств противодействия терроризму.

В первом параграфе «Понятие терроризма и развитие российского антитеррористического законодательства» с целью исследования развития административно-правовых средств противодействия терроризму в Российской Федерации автор обращается к истории терроризма, поскольку способы и методы, применяемые террористами, являются своеобразной детерминантой для разработки и развития мер противодействия терроризму. Отмечая всплеск террористической активности в новейшей истории России к началу 90-х годов XX в., особое внимание в исследовании диссертант уделяет административно-правовому регулированию антитеррористической деятельности в данный временной период.

Показана динамика развития общегосударственной системы противодействия терроризму, начиная с принятия Указа Президента Российской Федерации «О мерах по усилению борьбы с терроризмом» (утратил силу), в котором впервые была нормативно закреплена идея межведомственного подхода к борьбе с терроризмом и в соответствии с которым создана межведомственная антитеррористическая комиссия Российской Федерации. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было лишь *рекомендовано* осуществить дополнительные меры, направленные на противодействие возможным актам терроризма, что, по мнению автора, отрицательным образом

сказывалось на осуществлении единой государственной политики в сфере противодействия терроризму.

Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (утратил силу) делал основной акцент на применении силовых методов и проведении контртеррористических операций, а деятельность региональных антитеррористических комиссий урегулирована была слабо.

Впоследствии волна террора, захлестнувшая Россию, вынудила законодателя расширить сферу правового регулирования антитеррористической деятельности и с принятием Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 8 ноября 2011 г.) данная деятельность стала включать в себя не только борьбу с терроризмом, но и профилактику, а также минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма, что послужило стимулом для дальнейшего развития российского антитеррористического законодательства.

Второй параграф «Общая характеристика системы и структуры антитеррористической деятельности в Российской Федерации» посвящен изучению разнообразных элементов антитеррористической деятельности, которые обусловлены структурой самого явления терроризма.

В соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» в настоящее время в структуру деятельности по противодействию терроризму, наряду с борьбой с терроризмом, включены такие важные составляющие, как профилактика терроризма, минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма.

Профилактические меры обуславливают эффективность борьбы с терроризмом, которая в свою очередь диктует необходимость совершенствования профилактических мер с учетом террористических угроз. От эффективности работы по минимизации последствий террористических актов, тесно связанной с профилактической деятельностью, зависит результативность борьбы с терроризмом. Деятельность по ликвидации последствий террористических актов не только обеспечивает своевременное устранение таких последствий, но и влияет

на выработку профилактических мер. Таким образом, каждый из названных элементов в том или ином виде обязательно присутствует в структуре антитеррористической деятельности и только их комплексная реализация может гарантировать возможность избежать или предотвратить террористические акты.

При этом проведенный комплексный анализ всех структурных элементов антитеррористической деятельности показал, что менее разработанным и урегулированным на законодательном уровне является содержание профилактики терроризма, в связи с чем диссертантом предлагается принять в субъектах Российской Федерации авторский законопроект «О профилактике терроризма», который предлагает определение понятий «профилактика терроризма», «система профилактики терроризма» и «субъекты профилактики терроризма».

Система антитеррористической деятельности четко просматривается и в различных отраслях государственного управления. В промышленности, на транспорте, строительстве, образовании уже принята и реализуется необходимая нормативная правовая база в сфере антитеррористической безопасности.

Диссертантом обосновывается, что политические, идеологические, социально-экономические, культурные и образовательные средства, входящие в общегосударственную систему противодействия терроризму, носят взаимообуславливающий характер.

В третьем параграфе «Понятие, система и структура административно-правовых средств противодействия терроризму в Российской Федерации» рассматриваются особенности административно-правовых средств противодействия терроризму, которые характеризуются на основе их системы и структуры.

Изучив точки зрения как теоретиков права, так и ученых-административистов, автор выделяет основные черты, присущие понятию «административно-правовые средства». Прежде всего, составляющая «правовые» определяет, что такие средства должны находиться в сфере правового регулирования и закрепляться в действующем законодательстве. Первая составляющая правовой категории «административно-правовые» является определяющей

при выборе средств воздействия на общественные отношения специальными субъектами — субъектами государственного управления.

В работе обосновывается авторская позиция об ограничительном характере действующего законодательства, относящего к правовой основе противодействия терроризму нормативные правовые акты только лишь федерального уровня. Наличие полномочий в сфере антитеррористической деятельности как у субъектов Российской Федерации, так и у органов местного самоуправления, а также действующие нормативные правовые акты регионального и местного уровней свидетельствуют о необходимости расширения правовой основы противодействия терроризму в Российской Федерации.

Диссертантом исследуются различные формы и методы управленческих действий антитеррористической направленности. Отмечается, что законодатель, определяя терроризм как идеологию насилия, изначально квалифицировал метод убеждения как важнейший способ противодействия террористической угрозе.

Меры административного принуждения, применяемые уполномоченными государственными органами в сфере охраны общественного порядка, общественной безопасности и их защиты в интересах личности, общества и государства, в полной мере используются и при осуществлении антитеррористических мероприятий.

Специфика применения мер административного принуждения в сфере противодействия терроризму состоит в возможности их более широкого использования при особом правовом режиме — режиме контртеррористической операции.

Проведенный анализ статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и административного законодательства субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность за нарушения антитеррористических правил и требований, свидетельствует, по мнению автора, о недостаточном количестве составов административных правонарушений в сфере противодействия терроризму, за совершение

которых установлено неизбежное привлечение к административной ответственности.

Основная причина сложившейся ситуации, как считает диссертант, заключается в отсутствии в действующем законодательстве норм, правил и требований к состоянию антитеррористической защищенности различных объектов (мест с массовым пребыванием населения, социально значимых объектов и т. д.), незакреплении законом обязанности собственника по принятию комплекса необходимых мер, направленных на повышение уровня антитеррористической защищенности своего имущества.

Менее активно, с точки зрения автора исследования, используется государством в сфере противодействия терроризму метод стимулирования. Одним из наиболее разработанных на законодательном уровне остается такое проявление метода стимулирования, как осуществление денежного вознаграждения за добровольную сдачу незаконно хранящегося оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Исследовав понятие «административно-правовые средства», изучив систему и структуру административно-правовых средств противодействия терроризму и опираясь на действующее антитеррористическое законодательство, диссертант предлагает определение понятия «административно-правовые средства противодействия терроризму».

В главе второй «Система органов противодействия терроризму в Российской Федерации», состоящей из трех параграфов, рассматривается система органов на федеральном, региональном и местном уровнях, к компетенции которых отнесено участие в противодействии терроризму.

В первом параграфе «Система органов противодействия терроризму на федеральном уровне» характеризуется организация антитеррористической деятельности на уровне Российской Федерации.

Рассмотрев административно-правовое регулирование деятельности субъектов общегосударственной системы противодействия терроризму — Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и феде-

ральных органов исполнительной власти, диссертант отмечает, что успешное решение поставленных перед указанными субъектами задач в сфере противодействия терроризму может быть достигнуто только путем их организационно-правового взаимодействия и, прежде всего, организационно-правовым взаимодействием федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, использующих в своей деятельности административно-правовые средства противодействия терроризму.

Кроме того, формирование таких организационно-правовых основ взаимодействия перечисленных субъектов, по мнению автора, можно рассматривать как отдельное и при этом основное административно-правовое средство, применяемое государством в сфере противодействия терроризму.

По результатам исследования компетенции Национального антитеррористического комитета, являющегося олицетворением организационных основ взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности, диссертант отмечает, что какими-либо правами относительно антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации Национальный антитеррористический комитет не наделен, тогда как председатель Национального антитеррористического комитета уполномочен на утверждение положения об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации и ее регламента, а региональные антитеррористические комиссии информируют Национальный антитеррористический комитет по итогам своей деятельности за год.

Сложившаяся ситуация препятствует правильной правовой организации взаимодействия субъектов противодействия терроризму и повышению эффективности антитеррористической деятельности, в связи с чем автором предлагается закрепить за Национальным антитеррористическим комитетом право принимать решения, касающиеся организации и совершенствования деятельности антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации.

Исследовав систему органов противодействия терроризму на федеральном уровне, диссертант приходит к выводу о том, что действующее законода-

тельство достаточно четко определяет компетенцию каждого субъекта противодействия терроризму, регулирует вопросы применения федеральными органами исполнительной власти административно-правовых средств противодействия терроризму, но при этом вопросы взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности законодательно практически не урегулированы и единственным нормативным актом федерального уровня, который с уверенностью можно отнести к правовым основам взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности, следует считать Положение о Национальном антитеррористическом комитете.

Второй параграф «Система органов противодействия терроризму на региональном уровне» посвящен антитеррористической деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 Указа Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму» 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 образованы антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации, возглавляемые высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации.

Рассматривая компетенцию региональных антитеррористических комиссий, диссертант особое внимание уделяет контрольным функциям антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации.

Антитеррористическая комиссия в субъекте Российской Федерации — это координационный орган, к основным задачам которого отнесена разработка мер по профилактике терроризма, устранению причин и условий, способствующих его проявлению, обеспечению защищенности объектов возможных террористических посягательств, а также по минимизации и ликвидации последствий террористических актов, осуществлению контроля за реализацией этих мер. Следует отметить, что к мерам, используемым при осуществлении кон-

троля в науке, относят и мониторинг (А.М. Павликов), осуществление которого также является одной из задач антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации (подп. «в» п. 6 Положения об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации).

Для достижения вышеуказанной задачи контроль за реализацией антитеррористических мер осуществляют члены комиссии (территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наделенные законом контрольными функциями). Предписания, предостережения по результатам проверочных мероприятий выносятся именно от лица перечисленных членов антитеррористической комиссии, а не от лица антитеррористической комиссии как таковой. Таким образом, координационные функции антитеррористических комиссий реализуются путем влияния на осуществление контрольных полномочий контрольно-надзорными органами.

Законодательное закрепление компетенции антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации, по утверждению диссертанта, не решает вопроса о компетенции каждого в отдельности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и не определяет, какие именно меры по профилактике терроризма должны осуществляться субъектами противодействия терроризму.

Данное утверждение диссертант иллюстрирует на примере антитеррористической деятельности органов исполнительной власти Саратовской области за последние годы. Так, например, распоряжением Правительства Саратовской области от 3 сентября 2009 г. № 217-Пр «О функциональных группах от Правительства области, входящих в группировку сил и средств оперативного штаба в области» (в ред. от 28 октября 2011 г.) утвержден должностной состав руководителей функциональных групп в области при проведении контртеррористической операции и минимизации и ликвидации последствий террористических актов.

Однако данный нормативный правовой акт не наделяет органы исполнительной власти Саратовской области, задействованные в функциональных группах по минимизации и ликвидации последствий террористических актов, какими-либо полномочиями в указанной сфере.

Таким образом, становится очевидным, что, хотя действующее законодательство и наделило органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по профилактике терроризма и минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений, вне сферы правового регулирования остались вопросы применения административно-правовых средств противодействия терроризму на региональном уровне, основные задачи и направления деятельности субъектов профилактики терроризма.

С целью реализации единой государственной политики в сфере противодействия терроризму и законодательного закрепления фактически осуществляемой органами исполнительной власти деятельности, по мнению автора, необходимо принять в каждом субъекте Российской Федерации нормативный правовой акт с определением компетенции каждого в отдельности органа исполнительной власти в сфере профилактики терроризма.

Предлагаемый диссертантом проект закона Саратовской области «О профилактике терроризма в Саратовской области» содержит основные задачи и направления деятельности органов исполнительной власти Саратовской области, определяя при этом компетенцию как органов исполнительной власти в целом, так и каждого в отдельности.

Принятие авторского проекта закона позволит не только определить систему профилактики терроризма в субъектах Российской Федерации как составной части общегосударственной системы противодействия терроризму, но и разграничить компетенцию субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере профилактики терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений.

В третьем параграфе «Система органов противодействия терроризму на местном уровне» исследуются особенности антитеррористической деятельности органов местного самоуправления.

Роль органов местного самоуправления в антитеррористической деятельности более чем значима, поскольку конфликты, угрозы в большинстве случаев имеют местную специфику и усилиями федерального руководства или даже руководства субъектов Российской Федерации не всегда возможно их предвидеть и предотвратить.

Федеральным законодательством (ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму», п. 7.1 ч. 1 ст. 14, п. 6.1 ч. 1 ст. 15, п. 7.1 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») предусмотрено обязательное участие органов местного самоуправления в профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений, но не определена организационно-правовая форма реализации указанных полномочий.

Основываясь на опыте Саратовской области, а также других субъектов Российской Федерации (Пензенской, Самарской, Нижегородской, Московской областей и др.), в которых созданы и успешно функционируют муниципальные антитеррористические комиссии, диссертант считает целесообразным осуществление органами местного самоуправления своих полномочий в сфере профилактики терроризма именно в рамках деятельности антитеррористических комиссий.

Поручения Национального антитеррористического комитета, благодаря выстроенной вертикали, выполняются не только в целом в субъектах Российской Федерации, но и в каждом муниципальном районе с учётом специфики муниципального образования. Таким образом, реализуется единый общероссийский подход к проблеме противодействия терроризму.

Проведенный автором анализ действующих нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере показал, что отсутствие четких законодательных ориентиров породило ситуацию, когда деятельность структур, создаваемых в

муниципальных образованиях для противодействия терроризму, регулируется «по образу и подобию» деятельности антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации. Однако, по мнению диссертанта, компетенция антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации по ряду принципиальных моментов отличается от объема полномочий антитеррористических комиссий, создаваемых в муниципальных образованиях.

В исследовании акцентируется внимание на наиболее важных различиях между компетенцией антитеррористических комиссий в субъекте Российской Федерации и предлагаемой автором компетенцией антитеррористических комиссий муниципальных образований.

Исходя из правовой сущности органов местного самоуправления, муниципальная антитеррористическая комиссия, с точки зрения автора, может быть лишь органом, осуществляющим взаимодействие субъектов профилактики терроризма, тем более, что действующее законодательство предусматривает именно участие органов местного самоуправления, а не координацию либо организацию деятельности в сфере профилактики терроризма.

Диссертант считает, что антитеррористическая комиссия муниципального образования полномочна осуществлять анализ деятельности в сфере профилактики терроризма только органов местного самоуправления, а принцип обязательности решений муниципальных комиссий может относиться лишь к структурным подразделениям администрации муниципального образования.

Отмечается, что различное толкование норм действующего законодательства на муниципальном уровне служит серьезным препятствием для построения единой общегосударственной системы противодействия терроризму, влечет за собой принятие противоречащих законодательству Российской Федерации нормативных правовых актов органами местного самоуправления.

Проведя анализ действующего российского законодательства, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, основываясь на материалах судебной и прокурорской практики, а также с учетом собственного практического опыта, диссертант предлагает

проект Положения об антитеррористической комиссии в муниципальном образовании (приложение 2).

Проблема конкретизации компетенции органов местного самоуправления в сфере профилактики терроризма, по убеждению автора, может быть решена при утверждении председателем Национального антитеррористического комитета предлагаемого Положения об антитеррористической комиссии в муниципальном образовании.

Придя к выводу о необходимости продолжения детальной регламентации правового статуса субъектов противодействия терроризму и их административно-правового взаимодействия (в том числе информационного), организации мониторинга ситуации в сфере противодействия терроризму, а также уточнения функций субъектов антитеррористической деятельности, диссертантом предлагается в дальнейшем совершенствовать административно-правовые средств противодействия терроризму по правовому, организационному и функциональному направлениям.

В заключении подводятся итоги проведенного диссертационного исследования; формулируются наиболее значимые выводы и предложения; обозначаются основные направления совершенствования административно-правовых средств противодействия терроризму.

В приложениях содержатся разработанные автором проект закона Саратовской области «О профилактике терроризма в Саратовской области» и Положение об антитеррористической комиссии в муниципальном образовании.

**По теме диссертационного исследования
автором опубликованы следующие работы:**

*Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах
и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:*

1. *Корнаухова Т.В.* Взаимодействие субъектов антитеррористической деятельности как основное административно-правовое средство противодействия терроризму // Современное право. М.: Новый индекс, 2012. № 6. С. 26–30 (0,5 п. л.).

2. *Корнаухова Т.В.* Развитие российского антитеррористического законодательства на рубеже двух веков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. № 4 (87). С. 80–84 (0,5 п.л.).

3. *Корнаухова Т.В.* От борьбы к профилактике терроризма // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Пенза: Изд-во Пензенского государственного ун-та, 2012. № 4 (24). С. 26–33 (0,6 п.л.).

4. *Корнаухова Т.В.* К понятию об административно-правовых средствах противодействия терроризму в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. № 5 (94). С. 112–114 (0,33 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

5. *Корнаухова Т.В.* Опыт внедрения долгосрочной областной целевой программы «Профилактика терроризма и экстремизма в Саратовской области» на 2008–2010 годы // Материалы Четвертой международной научной конференции по проблемам безопасности и противодействия терроризму (Москва, 30–31 октября 2008 г.). Т. 1: Материалы пленарных заседаний. Материалы Пер-

вой Всероссийской научно-практической конференции «Формирование устойчивой антитеррористической позиции гражданского общества как основы профилактики терроризма». М.: МЦНМО, 2009. С. 393–400 (0,43 п.л.)

6. *Корнаухова Т.В.* Организационно-правовые особенности противодействия терроризму на муниципальном уровне // Организационно-правовые проблемы модернизации публичной власти в России: сборник научных трудов (по материалам Всероссийского круглого стола, г. Саратов, 2 марта 2010 г.) / отв. ред. М.П. Петров. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 127–132 (0,28 п.л.).

7. *Корнаухова Т.В.* Обзор научных исследований о путях совершенствования российского антитеррористического законодательства // Современное российское право: пробелы, пути совершенствования: сборник статей IV Международной научно-практической конференции. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2010. С. 116–121 (0,3 п.л.).

8. *Корнаухова Т.В.* О совершенствовании законодательства в сфере антитеррористической деятельности органов местного самоуправления // Актуальные проблемы современной науки: материалы I Международной научно-практической конференции (Краснодар, 30 сентября 2011 г.) / отв. ред. Т.А. Славгородская. Краснодар: Издательско-полиграфический центр «Академия знаний», 2011. С. 181–187 (0,4 п.л.).

9. *Корнаухова Т.В.* Освещение деятельности региональных и муниципальных антитеррористических комиссий как средство информационного противодействия терроризму // Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. Комплексный подход к формированию и функционированию системы противодействия распространению идеологии терроризма: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 18–19 октября 2012 г.). Т. 2. М.: НИУ «Российский государственный университет нефти и газа имени И.М. Губкина», 2012. С. 50–55 (0,4 п.л.).