



КонсультантПлюс
надежная правовая поддержка

Статья: Терроризм: понятие и противодействие
(Подготовлен для системы КонсультантПлюс,
2019)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 15.04.2019

Подготовлен для системы КонсультантПлюс

ТЕРРОРИЗМ: ПОНЯТИЕ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ

Материал подготовлен с использованием правовых актов
по состоянию на 11 марта 2019 года

В Российской Федерации на протяжении многих лет ведется борьба с таким явлением, как терроризм. Это явление носит международный характер, который в нашей стране в т.ч. выражается в финансировании террористических группировок из-за рубежа, попытках насаждения и распространения в России чуждых для нашей цивилизации членоконенавистнических взглядов и идеологий. Методы противодействия терроризму закреплены на законодательном уровне. Рассмотрим правовые основы антитеррористической деятельности в Российской Федерации.

Понятие террористической деятельности

Основным нормативным правовым актом, регулирующим борьбу с рассматриваемым явлением, является Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" (далее - Закон о противодействии терроризму).

В нем устанавливаются правовая основа противодействия терроризму, его основные принципы, а также разъясняются важные понятия в этой сфере.

В частности, согласно п. 1 ст. 3 Закона о противодействии терроризму под терроризмом понимаются 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.

Как следует из п. 2 указанной статьи, под террористической понимается деятельность, включающая в себя:

- организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;
- подстрекательство к террористическому акту;
- организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре (согласно ст. 208 УК РФ, п. 23 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.02.2012 N 1 "О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности" (далее - Постановление Пленума ВС РФ о преступлениях террористической направленности) под незаконным вооруженным формированием следует понимать не предусмотренные федеральным законом объединение, отряд, дружину или иную вооруженную группу, созданные для реализации определенных целей (например, для совершения террористических актов, насильственного изменения основ

конституционного строя территориальной целостности Российской Федерации));

- вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;
- информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;
- пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Понятие террористического акта

В соответствии с [п. 3 ст. 3](#) Закона о противодействии терроризму под террористическим актом понимается совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Обращаем внимание на то, что в [ст. 205](#) УК РФ содержится следующее определение: "Совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в целях воздействия на принятие решений органами власти или международными организациями". Санкции за совершение террористического акта предусматривают ответственность вплоть до пожизненного лишения свободы. Данное определение является практически полностью аналогичным определению, содержащемуся в [Законе](#) о противодействии терроризму.

За разъяснением понятий, содержащихся в указанном определении, следует обратиться к [Постановлению](#) Пленума ВС РФ о преступлениях террористической направленности.

Согласно [п. 2](#) Постановления Пленума ВС РФ о преступлениях террористической направленности устрашающими население могут быть признаны такие действия, которые по своему характеру способны вызвать страх у людей за свою жизнь и здоровье, безопасность близких, сохранность имущества и т.п.

Опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий должна быть реальной, что определяется в каждом конкретном случае с учетом места, времени, орудий, средств, способа совершения преступления и других обстоятельств дела (данных о количестве людей, находившихся в районе места взрыва, о мощности и поражающей способности использованного взрывного устройства и т.п.).

Согласно [п. 3](#) Постановления Пленума ВС РФ о преступлениях террористической направленности под иными действиями, устрашающими население и создающими опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных

тяжких последствий, следует понимать действия, сопоставимые по последствиям со взрывом или поджогом, например устройство аварий на объектах жизнеобеспечения; разрушение транспортных коммуникаций; заражение источников питьевого водоснабжения и продуктов питания; распространение болезнетворных микробов, способных вызвать эпидемию или эпизоотию; радиоактивное, химическое, биологическое (бактериологическое) и иное заражение местности; вооруженное нападение на населенные пункты, обстрелы жилых домов, школ, больниц, административных зданий, мест дислокации (расположения) военнослужащих или сотрудников правоохранительных органов; захват и (или) разрушение зданий, вокзалов, портов, культурных или религиозных сооружений.

Ответственность за совершение террористического акта

Как следует из [преамбулы](#) Постановления Пленума ВС РФ о преступлениях террористической направленности, в целях уголовно-правового обеспечения противодействия терроризму и в интересах выполнения международных обязательств УК РФ устанавливает ответственность за совершение преступлений террористической направленности, предусмотренных [ст. ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361](#).

На основании [ч. 1 ст. 205](#) УК РФ совершение террористического акта влечет ответственность в виде лишения свободы на срок от десяти до пятнадцати лет.

Первой группой квалифицирующих признаков указанного преступления являются:

- совершение преступления группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;
- последствия теракта в виде причинения по неосторожности смерти человека;
- причинение значительного имущественного ущерба либо наступление иных тяжких последствий.

На основании [ч. 2 ст. 205](#) УК совершение теракта с указанными квалифицирующими признаками влечет лишение свободы на срок от двенадцати до двадцати лет с ограничением свободы на срок от одного года до двух лет.

Второй группой квалифицирующих признаков для рассматриваемого деяния являются:

- сопряжение с посягательством на объекты использования атомной энергии либо с использованием ядерных материалов, радиоактивных веществ или источников радиоактивного излучения либо ядовитых, отравляющих, токсичных, опасных химических или биологических веществ;
- последствия теракта, повлекшие умышленное причинение смерти человеку.

На основании [ч. 3 ст. 205](#) УК совершение теракта с указанными квалифицирующими признаками влечет лишение свободы на срок от пятнадцати до двадцати лет с ограничением свободы на срок от одного года до двух лет или пожизненное лишение свободы.

Важно также отметить, что своевременное предупреждение органов власти или способствование предотвращению осуществления террористического акта другим способом является основанием для освобождения лица, участвовавшего в подготовке террористического акта, от уголовной ответственности при условии, что в его действиях не содержится иного состава преступления ([примечание к ст. 205 УК РФ](#)).

Кроме того, [УК РФ](#) установлена уголовная ответственность за:

- содействие террористической деятельности (а именно за склонение, вербовку или иное вовлечение лица в совершение преступлений соответствующей направленности) ([ст. 205.1](#));
- публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма ([ст. 205.2](#));
- прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности ([ст. 205.3](#));
- организацию террористического сообщества и руководство им, а также участие в нем ([ст. 205.4](#));
- организацию деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации ([ст. 205.5](#)).

Перечень указанных составов преступлений террористической направленности с 20.07.2016 дополнен составом, предусмотренным [ст. 205.6 УК РФ](#), - несообщение в органы власти, уполномоченные рассматривать сообщения о преступлении, о лице (лицах), которое по достоверно известным сведениям готовит, совершает или совершило хотя бы одно из преступлений террористической направленности (за исключением случаев, когда таким лицом является супруг или близкий родственник).

Помимо указанных преступлений к перечню уголовных преступлений террористической направленности относятся:

- захват заложника, совершенный в целях понуждения государства, организации или гражданина совершить какое-либо действие или воздержаться от совершения какого-либо действия как условия освобождения заложника ([ст. 206 УК РФ](#));
- создание вооруженного формирования (объединения, отряда, дружины или иной группы), не предусмотренного федеральным законом, руководство таким формированием, его финансирование, участие в нем, а также участие на территории иностранного государства в вооруженном формировании, не предусмотренном законодательством данного государства, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации ([ст. 208 УК РФ](#));
- угон или захват с целью угона воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава ([ст. 211 УК РФ](#));
- незаконные приобретение, хранение, использование, передача или разрушение ядерных материалов или радиоактивных веществ, а также их хищение или вымогательство ([ст. ст. 220, 221 УК РФ](#));

- посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность (ст. 277 УК РФ);

- совершение действий, направленных на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Российской Федерации, а равно направленных на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации (ст. 278 УК РФ);

- организация вооруженного мятежа либо активное участие в нем в целях свержения или насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации либо нарушения территориальной целостности Российской Федерации (ст. 279 УК РФ);

- нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующегося международной защитой, а равно на служебные или жилые помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, в том числе в целях провокации войны или осложнения международных отношений (ст. 360 УК РФ);

- акт международного терроризма (т.е. совершение вне пределов территории Российской Федерации взрыва, поджога или иных действий, подвергающих опасности жизнь, здоровье, свободу или неприкосновенность граждан Российской Федерации в целях нарушения мирного сосуществования государств и народов либо направленных против интересов Российской Федерации, а также угроза совершения указанных действий), финансирование таких деяний, склонение, вербовка или иное вовлечение лица в их совершение либо вооружение или подготовка лица в целях совершения указанных деяний (ст. 361 УК РФ).

Противодействие терроризму

Согласно п. 4 ст. 3 Закона о противодействии терроризму под противодействием терроризму понимается деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также физических и юридических лиц по:

- по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);

- по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом);

- по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Пreamбула Постановления Пленума ВС РФ о преступлениях террористической направленности гласит: в Российской Федерации правовую основу противодействия терроризму составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", Закон о противодействии терроризму и другие нормативные правовые акты, направленные на противодействие терроризму.

В частности, мерам по противодействию финансированию терроризма посвящен Федеральный закон от 07.08.2001 N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (далее - Закон о противодействии финансированию терроризма). В числе мер, предусмотренных указанным Законом, находится обязательный контроль в установленных случаях за операциями с денежными средствами или иным имуществом, а также внутренний контроль в организациях, осуществляющих такие операции (ст. 4 Закона о противодействии финансированию терроризма).

На основании п. п. 7, 8 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009) субъектами противодействия терроризму являются уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит проведение мероприятий по противодействию терроризму, негосударственные организации и объединения, а также граждане, оказывающие содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий. Координацию деятельности по противодействию терроризму, организацию планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также управление контртеррористическими операциями обеспечивают Национальный антитеррористический комитет, Федеральный оперативный штаб, антитеррористические комиссии и оперативные штабы в субъектах Российской Федерации.

Перечень организационных основ противодействия терроризму закреплен в ст. 5 Закона о противодействии терроризму.

Во исполнение указанных основ принимаются нормативные акты, которые направлены на установление и реализацию соответствующих полномочий различных органов власти (в дополнение к установленным Законом о противодействии терроризму).

В частности, на основании ч. 3 ст. 5 Закона о противодействии терроризму федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий.

Согласно п. 1 Постановления Правительства РФ от 04.05.2008 N 333 "О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму" (далее - Постановление Правительства РФ от 04.05.2008 N 333) федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации:

- участвуют в формировании и реализации основных направлений государственной политики в области противодействия терроризму в пределах своей компетенции;
 - обеспечивают антитеррористическую защищенность объектов федеральной собственности, находящихся в их ведении, координируют деятельность по антитеррористической защищенности иных объектов в соответствии со своей компетенцией в установленной сфере деятельности и организуют контроль состояния их антитеррористической защищенности;
 - осуществляют взаимодействие в области противодействия терроризму, в том числе обмен
-

информацией;

- обеспечивают профессиональную переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих деятельность по профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений.

В соответствии с п. 1(1) Постановления Правительства РФ от 04.05.2008 N 333 федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, осуществляют координацию и контроль деятельности по профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений подведомственных федеральных служб, федеральных агентств, их территориальных органов и организаций, а также в соответствии со своей компетенцией осуществляют методическое руководство деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере.

На основании ст. 8 Федерального закона от 03.04.1995 N 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности" борьба с терроризмом является одним из основных направлений деятельности органов ФСБ.

В целях организации и координации деятельности по противодействию терроризму, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также антитеррористическими комиссиями и оперативными штабами в субъектах Российской Федерации, оперативными штабами в морских районах (бассейнах), образован Национальный антитеррористический комитет (п. 1 Положения о Национальном антитеррористическом комитете, утвержденного Указом Президента РФ от 26.12.2015 N 664 "О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму").

Комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта именуется контртеррористической операцией (п. 5 ст. 3 Закона о противодействии терроризму).

Для участия в проведении контртеррористических операций могут привлекаться в том числе Вооруженные Силы РФ (ст. 6 Закона о противодействии терроризму), полиция (п. 17 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции"), войска национальной гвардии (п. 3 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 03.07.2016 N 226-ФЗ "О войсках национальной гвардии Российской Федерации").

Также обращаем внимание: согласно ч. 1 ст. 4 Закона о противодействии терроризму Российская Федерация в соответствии с международными договорами Российской Федерации сотрудничает в области противодействия терроризму с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями.

Понятие и требования
к антитеррористической защищенности объектов (территорий)

Под антитеррористической защищенностью объекта (территории) понимается состояние защищенности здания, строения, сооружения, иного объекта, места массового пребывания людей, препятствующее совершению террористического акта. При этом под местом массового пребывания людей понимается территория общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек ([п. 6 ст. 3](#) Закона о противодействии терроризму).

[Постановлением](#) Правительства РФ от 25.03.2015 N 272 утверждены:

- [Требования](#) к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей (далее - Требования к местам МПЛ);
- [Требования](#) к антитеррористической защищенности объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации (далее - Требования к охраняемым объектам).

Согласно [п. 2](#) [Требований](#) к местам МПЛ в субъектах РФ и муниципальных образованиях определяется перечень мест массового пребывания людей.

На каждое место массового пребывания людей после проведения его обследования и категорирования комиссией составляется паспорт безопасности. Актуализация паспорта безопасности происходит не реже одного раза в 3 года, а также в установленных [Требованиями](#) к местам МПЛ случаях ([п. п. 14, 19](#) [Требований](#) к местам МПЛ).

В соответствии с [п. 13\(1\)](#) [Требований](#) к местам МПЛ служебная информация о состоянии антитеррористической защищенности места массового пребывания людей и принимаемых мерах по ее усилению, содержащаяся в акте обследования и категорирования места массового пребывания людей, иных документах и других материальных носителях информации, является служебной информацией ограниченного распространения и подлежит защите в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На основании [п. 21](#) [Требований](#) к местам МПЛ антитеррористическая защищенность мест массового пребывания людей обеспечивается путем:

- проведения организационных мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, включая категорирование мест массового пребывания людей, с учетом степени потенциальной опасности и угрозы совершения на них террористического акта и его возможных последствий;
- определения и устранения причин и условий, способствующих совершению в местах массового пребывания людей террористических актов;
- контроля в едином информационном пространстве в режиме реального времени обстановки, складывающейся в районах расположения мест массового пребывания людей;
- применения современных информационно-коммуникационных технологий для обеспечения

безопасности мест массового пребывания людей;

- оборудования мест массового пребывания людей необходимыми инженерно-техническими средствами;

- контроля за соблюдением требований к обеспечению антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей;

- осуществления следующих мероприятий по защите служебной информации ограниченного распространения, содержащейся в паспорте безопасности и иных документах, в том числе служебной информации ограниченного распространения о принимаемых мерах по антитеррористической защищенности места массового пребывания людей:

установления порядка работы со служебной информацией ограниченного распространения;

организации допуска лиц к служебной информации ограниченного распространения;

определения обязанностей лиц, допущенных к служебной информации ограниченного распространения, в том числе лиц, ответственных за хранение паспорта безопасности и иных документов ограниченного распространения, содержащих сведения о состоянии антитеррористической защищенности места массового пребывания людей и принимаемых мерах по ее усилению;

организации и осуществления контроля за обеспечением установленного порядка работы со служебной информацией ограниченного распространения и ее хранения.

На основании п. п. 23, 24 Требований к местам МПЛ все места массового пребывания людей независимо от установленной категории оборудуются:

- системой видеонаблюдения;
- системой оповещения и управления эвакуацией;
- системой освещения.

В целях поддержания правопорядка в местах массового пребывания людей организуется их физическая охрана.

Согласно п. п. 5, 6 Требований к охраняемым объектам в целях установления дифференцированных требований к обеспечению антитеррористической защищенности объектов (территорий) осуществляется их категорирование. Категорирование объектов (территорий) осуществляется специальной комиссией на основании оценки состояния защищенности объектов (территорий), учитывающей их значимость для инфраструктуры и жизнеобеспечения, степень потенциальной опасности и угрозы совершения террористического акта на объектах (территориях), а также возможных последствий их совершения.

По результатам работы комиссии объекту (территории) присваивается категория и определяются мероприятия по обеспечению его антитеррористической защищенности (п. 11 Требований к охраняемым объектам).

На каждый объект (территорию) после проведения его обследования и категорирования разрабатывается паспорт безопасности объекта (территории), актуализируемый по общему правилу не реже одного раза в три года, за исключением актуализации при изменении ряда параметров объекта (территории) (п. п. 13, 19 Требований к охраняемым объектам).

В соответствии с абз. 5 п. 12 Требований к охраняемым объектам служебная информация о состоянии антитеррористической защищенности объекта (территории) и принимаемых мерах по ее усилению, содержащаяся в акте обследования объекта (территории), иных документах и других материальных носителях информации, является служебной информацией ограниченного распространения и подлежит защите в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На основании п. 21 Требований к охраняемым объектам антитеррористическая защищенность объектов (территорий) обеспечивается путем:

- проведения организационных мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов (территорий);

- инженерно-технического оборудования объектов (территорий) и обеспечения контроля за наличием и работоспособностью инженерно-технических средств охраны объектов (территорий), а также технического обслуживания инженерно-технических средств охраны объектов (территорий);

- обеспечения пропускного и внутриобъектового режимов на объектах (территориях);

- проведения комплекса мероприятий, направленных на минимизацию возможных последствий совершения террористических актов на объектах (территориях) и ликвидацию угрозы совершения террористических актов на объектах (территориях);

- осуществления следующих мероприятий по защите служебной информации ограниченного распространения, содержащейся в паспорте безопасности объекта (территории) и иных документах, в том числе служебной информации ограниченного распространения о принимаемых мерах по антитеррористической защищенности объекта (территории):

- установления порядка работы со служебной информацией ограниченного распространения;

- организации допуска лиц к служебной информации ограниченного распространения;

- определения обязанностей лиц, допущенных к служебной информации ограниченного распространения, в том числе лиц, ответственных за хранение паспорта безопасности объекта (территории) и иных документов ограниченного распространения, содержащих сведения о состоянии антитеррористической защищенности объекта (территории) и принимаемых мерах по ее усилению;

- организации и осуществления контроля за обеспечением установленного порядка работы со служебной информацией ограниченного распространения и ее хранения.

Согласно п. 22 Требований к охраняемым объектам организационные мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности объектов (территорий) включают в себя:

-
- разработку организационно-распорядительных документов по организации охраны, пропускного и внутриобъектового режимов на объектах (территориях);
 - определение должностных лиц, ответственных за проведение мероприятий по антитеррористической защищенности объектов (территорий);
 - проведение учений и (или) тренировок с сотрудниками (работниками) объектов (территорий) по подготовке к действиям при угрозе совершения и при совершении террористических актов на объектах (территориях);
 - информирование сотрудников (работников) объектов (территорий) о требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий) и об организационно-распорядительных документах по пропускному и внутриобъектовому режимам на объектах (территориях);
 - исключение фактов бесконтрольного нахождения на потенциально опасных участках (критических элементах) объектов (территорий) посетителей, работников обслуживающих, ремонтных и иных сторонних организаций.

Подготовлено на основе материала
П.С. Долгополова,
ООО "СевИнтелИнвест"