

УДК 343.3

## МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КАК ОДНА ИЗ ЦЕЛЕЙ ПРЕСТУПНОГО ПОСЯГАТЕЛЬСТВА ТЕРРОРИЗМА

Л. В. Любимов

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

Поступила в редакцию 12 февраля 2012 г.

**Аннотация:** *статья посвящена исследованию тактики терроризма, целью которого является воздействие на органы власти, в том числе на органы местного самоуправления, и подрыв ее авторитета. Проводится анализ современного российского законодательства, определяющего понятие терроризма, составы преступлений, характеризующие его содержание. Рассматриваются мнения различных авторов и делаются выводы по вопросам сущности муниципальной власти и механизма ее реализации.*

**Ключевые слова:** *терроризм, террористический акт, власть, политическая власть, муниципальная власть, механизм осуществления муниципальной власти.*

**Abstract:** *the article is a research of the terrorism tactic which goal is an influence to the authorities including local authorities. The author analyzes modern Russian legislature giving the definitions of terrorism, elements of a crime characterizing its maintenance. He considers different authors opinions and draws the conclusion about the essence of local authority and its realization mechanism.*

**Key words:** *terrorism, act of terrorism, authority, local authority, the mechanism of realization of local authority.*

Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – Закон № 35-ФЗ) *терроризм – это идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий*<sup>1</sup>.

Террор, как способ достижения целей в политической борьбе посредством физического насилия и морально-психологического устрашения, известен с момента зарождения человеческой цивилизации. Однако сегодня терроризм превратился в одну из опаснейших глобальных проблем современности, серьезную угрозу безопасности всего мирового сообщества. К сожалению, Россия оказалась в числе стран, столкнувшихся с наиболее агрессивными его проявлениями.

Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»<sup>2</sup> расширил ранее существовавшее в российском уголовном законодательстве понятие терроризма как криминального явления и включил в него следующие составы преступлений<sup>3</sup>:

- террористический акт (ст. 205 УК РФ);
- содействие террористической деятельности (ст. 205<sup>1</sup> УК РФ);
- публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 205<sup>2</sup> УК РФ).

Терроризм включает в себя идеологию насилия и террористическую деятельность в различных формах. К террористической деятельности относятся планирование создания и (или) создание террористических структур, вовлечение в террористическую деятельность, финансирование и иное содействие данной деятельности, пропаганда насильственных методов достижения социально-политических целей, а также собственно совершение террористических актов.

Террористический акт – многообъектное преступление, главной целью которого является нарушение общественной безопасности, равно как посягательства на:

- жизнь и здоровье граждан;
- объекты критической инфраструктуры;
- природную среду;
- информационную среду;
- органы государственного и муниципального управления;
- государственных, общественных деятелей и т.д.

Обязательное условие терроризма – резонанс террористической акции в обществе. Терроризм принципиально декларативен. Широкое распространение информации о теракте, превращение его в наиболее обсуждаемое событие представляет собой ключевой элемент тактики терроризма. Оставшийся незамеченным или засекреченный теракт утрачивает всякий смысл. Это отличает террористический акт от таких близких явлений, как диверсия или политическое убийство.

Общественный резонанс на террористический акт необходим террористам для изменения общественных настроений. Теракты воздействуют на массовую психологию. Террористические организации демонстрируют свою силу и готовность идти до конца, жертвуя как собственными жиз-

<sup>2</sup> Рос. газ. 2006. 29 июля.

<sup>3</sup> Ранее действующая редакция ст. 205 УК РФ давала определение терроризму в его узком значении, а именно как террористического акта, и диспозиция статьи имела следующее содержание: «Терроризм, то есть совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях».

нями, так и жизнями жертв. Террорист громогласно заявляет, что в этом обществе, в этом мире есть сила, которая ни при каких обстоятельствах не примет существующий порядок вещей и будет бороться с ним до победы или до своего конца.

Террористический акт:

1) демонстрирует обществу бессилие власти. В той точке времени и пространства, где произошел теракт, власть утратила монополию на защиту от насилия, были вызывающе нарушены законы и установления власти. В зоне теракта реализовалась альтернативная власть;

2) создает прецеденты активного неповиновения и силового противостояния власти. Идеологи терроризма называют это «пропагандой действии». Теракт содержит в себе призыв к силам, сочувствующим делу террористов, присоединиться к активному противостоянию власти;

3) как правило, активизирует любые силы и настроения, оппозиционные власти, в том числе и дистанцирующиеся от тактики терроризма. Теракт трактуется как бесспорный признак острого кризиса в обществе. Все это подталкивает общество, а за ним и власть к уступкам политическим силам, использующим тактику терроризма;

4) ударяет по экономике, снижает инвестиционную привлекательность страны, ухудшает ее имидж, снижает поток международных туристов и т.д.

5) подталкивает страну к радикализации политического курса, к авторитарным формам правления. Часто такая эволюция соответствует целям террористов<sup>4</sup>.

Основной метод террористической деятельности – шантаж (запугивание) органов власти и населения опасностью гибели людей, причинением значительного имущественного ущерба либо наступлением иных общественно опасных последствий, осуществляемый в целях нарушения общественной безопасности и оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам.

На основании изложенного выше можно сделать вывод о том, что непосредственными целями терроризма являются воздействие на органы власти, в том числе на органы местного самоуправления, и подрыв авторитета власти, олицетворением которой являются данные органы.

Рассмотрим понятия власти (муниципальной власти), а следовательно, и механизма ее реализации, который напрямую связан с противодействием терроризму на территории муниципального образования.

*Власть – возможность и способность осуществлять свою волю, воздействовать на деятельность и поведение других людей даже вопреки сопротивлению. Суть власти не зависит от ее основы. Способность и возможность достигать своих целей может базироваться на различных методах: демократических и авторитарных, честных и нечестных, насилии и мести, обмане, провокациях, вымогательстве, стимулировании, обещаниях и т.д.*<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> См.: Ольшанский Д. В. Психология террора. М., 2002. С. 14.

<sup>5</sup> См.: Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России : энциклопедический словарь. М., 2002. С. 26.

Власть появилась с возникновением человеческого общества и будет в той или иной форме всегда сопутствовать его развитию. Она необходима для организации общественного производства, которое требует подчинения всех участников единой воле, а также для регулирования других взаимоотношений между людьми в обществе. До возникновения классов и государства власть носила общественный характер: не было аппарата, стоящего над обществом, особых, принудительных учреждений. В первобытном родовом обществе власть осуществлялась всеми членами рода (племени), которые избирали старейшину. С появлением классов и государства кровные, родовые связи были разрушены, вместо морального авторитета старейшины рода возник авторитет публичной власти, которая отделилась от общества и стала над ним<sup>6</sup>.

Специфической разновидностью власти является *политическая власть* – способность определенной социальной группы, страты (слоя) или определенного класса осуществлять свою волю, оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей посредством авторитета, права, насилия. В отличие от иных видов власти (семейной, общественной и др.), политическая власть оказывает свое влияние на большие группы людей, используя в этих целях специально созданный аппарат и специфические средства. В условиях демократии такие средства должны иметь исключительно конституционно-правовой характер. *Субъектами политической власти являются политические общественные объединения, партии, органы местного самоуправления, граждане, реализующие политические права*<sup>7</sup>. Особая роль отводится органам местного самоуправления, являющимся агентами муниципальной власти, инструментом ее осуществления.

*Муниципальная власть – разновидность публичной власти, связанная с реализацией функций местного самоуправления. Муниципальная власть – негосударственная, публичная власть (власть над обществом)*. Легальное понятие «публичная власть» введено постановлением Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»<sup>8</sup>. В постановлении отмечается, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе, что публичная власть может быть и муниципальной. Следовательно, в России существуют две разновидности публичной власти – государственная и муниципальная. Являясь разновидностью публичной власти, муниципальная власть действует в пределах муниципального образования, реализуется от имени местного сообщества органами местного самоуправления, основана на праве. Имея негосударственный характер, муниципальная власть в то же время ха-

---

<sup>6</sup> См.: Большая советская энциклопедия. М., 1971. Т. 5. С. 322.

<sup>7</sup> См.: *Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И.* Указ. соч. С. 27.

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

характеризуется признаками, присущими государственной власти: имеет четко выраженный институционализированный характер; обладает специфически обособленным аппаратом, осуществляющим эту власть; издает обязательные для исполнения нормативные акты; осуществляется на определенной территории (территория муниципального образования – это государственная территория) по отношению ко всем лицам; связана с установлением и сбором налогов; самостоятельно формирует бюджет; правомочна использовать возможности государственного принуждения для реализации своих целей и задач и др. В теории и на практике остается до конца не решенным вопрос о границах государственной и муниципальной власти<sup>9</sup>.

Местное самоуправление в современной России по своей природе представляет собой достаточно сложное явление. Несомненно, оно выступает как публичная (муниципальная) власть, действующая строго в правовых рамках, ограниченных действующим законодательством. В то же время органы местного самоуправления, наряду с решением вопросов местного значения, выполняют значительный объем государственных полномочий, которыми их наделяют законодательные органы власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации<sup>10</sup>, в частности противодействие терроризму, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Муниципальная (равно как иная) власть является сложной категорией. Если верно, что власть мыслится двояко, т.е. как способность и возможность воздействовать на поведение людей, а также в качестве механизма его реализации, то и понятие власти двойственное. С одной стороны, она представлена людьми (должностным лицом, представительным составом...), с другой – муниципальная власть сочетает в себе признаки и муниципальных учреждений, а также особые способы взаимодействия (например, корпоративные начала, т.е. объединение усилий для решения конкретных задач).

Предмет науки муниципального права весьма разнообразен и охватывает изучение целого ряда муниципально-правовых институтов. В частности, устройство муниципальной власти, механизм ее осуществления и др. Под механизмом в данном контексте подразумевается конкретная юридическая конструкция (структура), сформированная для претворения в жизнь (реализация, процесс) тех или иных функций целевого предназначения. Точнее – это функциональная структура (концептуальная совокупность муниципальных органов и учреждений), юридически предназначенная для осуществления функций муниципальной власти.

Таким образом, *механизм осуществления муниципальной власти – это выборные и другие муниципальные органы, наделенные законом*

---

<sup>9</sup> См.: Мир словарей [Электронный ресурс]. URL: <http://mirslovari.com> (дата обращения: 20.03.2011).

<sup>10</sup> См.: Агibalов Ю. В. Местное самоуправление : экономико-организационные и правовые основы. Воронеж, 2006. С. 60.

полномочиями по решению вопросов муниципального значения, не входящие в систему органов государственной власти и осуществляющие свои функции в присущих им формах<sup>11</sup>.

Представляется, что на современном этапе в России совершенствование деятельности этого механизма является и одним из элементов повышения эффективности противодействия терроризму, а также его профилактики.

---

<sup>11</sup> См.: Булатов Р. Б. Муниципальная власть и проблемы ее реализации в Российской Федерации : (конституционно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 65.

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

*Любимов Л. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминалистики*

*E-mail: leonvrn@rambler.ru*

*Тел.: 8 (394) 260-06-90*

*Voronezh Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

*Lubimov L. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminal Law and Criminalistics Department*

*E-mail: leonvrn@rambler.ru*

*Tel.: 8 (394) 260-06-90*