

Правовое регулирование противодействия терроризму в Российской Федерации

Одно из важных мест в организации противодействия терроризму занимает совершенствование правовых основ данной деятельности.

Концептуальные основы противодействия терроризму изложены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации.

Правовую основу противодействия терроризму в Российской Федерации составляют:

- Конституция Российской Федерации как нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории страны;

- имплементированные в национальную правовую систему нормы международного права (Россией подписаны и ратифицированы все 13 универсальных конвенций Организации Объединенных Наций в сфере противодействия терроризму, среди которых: Конвенция 1970 г. по борьбе с незаконным захватом воздушных судов, Конвенция 1979 г. о борьбе с захватом заложников. Конвенция 1988 г. о борьбе с незаконными актами, направленными против морского судоходства. Конвенция 1990 г. о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения. Конвенция 2005 г. о борьбе с актами ядерного терроризма и др.);

- федеральные законы (от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» и др.);

- подзаконные нормативные правовые акты (Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму», Указ Президента Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму», постановление Правительства Российской Федерации от 4 мая 2008 г. № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму», ведомственные нормативные правовые акты).

Перечисленные нормативные правовые акты являются главными (основополагающими) источниками норм, регулирующих цели, задачи, принципы функционирования общегосударственной системы противодействия терроризму. Вместе с тем существуют и иные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность рассматриваемой системы в соответствующих сферах. Важную роль играет также ведомственная и межведомственная нормативная правовая база, принимаемая в соответствии с указанными нормативными правовыми актами.

В Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации определены основные принципы государственной антитеррористической

политики, цель, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму.

Концепция стала основополагающим доктринальным документом, создавшим основу для построения и совершенствования деятельности органов власти всех уровней по противодействию терроризму и привлечению к этой работе институтов гражданского общества, научного и бизнес- сообществ.

В ней определены понятия «общегосударственная система противодействия терроризму», «субъекты террористической деятельности», «способы террористической деятельности»; выделены основные внутренние и внешние факторы, обуславливающие возникновение и распространение терроризма, объекты террористической деятельности, средства террористической деятельности, раскрыто содержание деятельности по противодействию терроризму (профилактика терроризма, борьба с терроризмом, минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма).

Базовым нормативным правовым актом в рассматриваемой области является Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее - ФЗ № 35). С его принятием законодателем были установлены новые принципы организации антитеррористической деятельности в Российской Федерации, позволившие начать формирование общегосударственной системы противодействия терроризму, отвечающей реалиям обстановки, складывающейся в стране и в мире в целом. При его разработке был учтен национальный и международный опыт противодействия терроризму.

ФЗ № 35 установлены основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом.

В соответствии с ч. 4.1 ст. 5 ФЗ № 35 в целях обеспечения 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 по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц (антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации). Для реализации решений указанных органов могут издаваться акты (совместные акты) указанных органов, представители которых входят в состав соответствующего органа. Неисполнение или нарушение указанных решений влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации. В случае, если административная ответственность за указанные действия не установлена

федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

В ст. 5.1 ФЗ № 35 конкретизированы полномочия высших должностных лиц и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области противодействия терроризму, что позволяет эффективно осуществлять антитеррористические мероприятия в субъекте Российской Федерации.

С момента принятия Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» органы местного самоуправления отнесены к числу субъектов противодействия терроризму. В ст. 5.2 ФЗ № 35 конкретизированы их полномочия в сфере предупреждения терроризма.

В развитие положений ФЗ № 35 внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: участие муниципальных образований в профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации его последствий были определены в качестве вопросов местного значения.

Согласно положениям ФЗ № 35 (ч. 4 ст. 5) Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» образован коллегиальный орган, координирующий и организующий деятельность по противодействию терроризму в Российской Федерации - Национальный антитеррористический комитет, а в его составе - Федеральный оперативный штаб.

Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 664 (далее - Указ № 664) «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму» утверждена новая редакция Положения о Национальном антитеррористическом комитете. В целях конкретизации возложенной на Комитет задачи по организации деятельности по противодействию терроризму НАК наделен полномочием по контролю за исполнением собственных решений и решений Федерального оперативного штаба, правом организации проверок их исполнения. Закрепляется обязанность доведения решений Комитета до сведения общественности путем их опубликования на его официальном сайте. Организация контроля за исполнением решений Комитета в соответствии с решением председателя НАК возлагается на аппарат Комитета.

Кроме того, Указом № 664 для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и управления контртеррористическими операциями в морских районах (бассейнах) дополнительно образованы пять оперативных штабов (в городах Каспийске, Мурманске, Петропавловске-Камчатском, Симферополе, Южно-Сахалинске).

За оперативными штабами в субъектах Российской Федерации закрепляется зона ответственности во внутренних морских водах, прилегающих к территории этих субъектов.

На все оперативные штабы в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, возлагается

организация планирования применения выделенных сил и средств Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона.

Предусмотрено формирование оперативных групп по управлению первоочередными мерами по пресечению террористического акта в муниципальном образовании и морских районах (бассейнах).

В рамках реализации Указа № 664 подготовлены и утверждены решения председателя НАК:

- об утверждении Положения о Федеральном оперативном штабе (от 25 мая 2016 г.) и Регламента Федерального оперативного штаба (от 5 октября 2016 г.);
- об определении зон ответственности оперативных штабов в морских районах (бассейнах) (от 10 июня 2016 г.);
- об утверждении Положения об аппарате Национального антитеррористического комитета;
- об утверждении Положения об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации и Регламента антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации;
- об утверждении Положения об оперативных штабах в субъектах Российской Федерации;
- об утверждении Положения об аппаратах оперативных штабов в субъектах Российской Федерации;
- об утверждении Положения об оперативных штабах в морских районах (бассейнах);
- об утверждении Положения об аппаратах оперативных штабов в морских районах (бассейнах);
- об утверждении Положения об оперативных группах в муниципальных образованиях и их составе по должностям;
- об утверждении Положения об оперативных группах в морских районах (бассейнах) и их составе по должностям (все - от 17 июня 2016 г.).

Одобен на совместном заседании НАК и ФОШ 13 декабря 2016 г. Порядок взаимодействия аппарата НАК, федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, оперативных штабов в субъектах Российской Федерации и оперативных штабов в морских районах (бассейнах) по вопросам освещения в средствах массовой информации преступлений террористической направленности, информирования об угрозах их совершения и о мерах, принимаемых в целях предупреждения, пресечения таких преступлений, минимизации и (или) ликвидации их последствий.

В целях усовершенствования порядка своевременного информирования населения о возникновении угрозы террористического акта и организации деятельности по противодействию его совершению издан Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 851 «О порядке установления

уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства».

В развитие норм Федерального закона «О противодействии терроризму» издано также постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. № 1244 «Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)», которым утверждены Правила разработки требований к антитеррористической защищенности объектов, а также типовая форма паспорта безопасности объектов. В соответствии с данными правилами в разрабатываемых требованиях должны содержаться меры, направленные на:

- 1) воспрепятствование неправомерному проникновению на объект (территорию);
- 2) выявление потенциальных нарушителей установленного на объекте (территории) режима и (или) признаков подготовки или совершения террористического акта;
- 3) пресечение попыток совершения террористического акта на объекте (территории);
- 4) минимизацию возможных последствий и ликвидацию угрозы террористического акта на объекте (территории);
- 5) обеспечение защиты информации, содержащейся в паспортах безопасности мест массового пребывания людей и других объектов (территорий), а также информации о принимаемых мерах по антитеррористической защищенности таких объектов (территорий).

Кроме того, в требованиях должны:

- 1) определяться порядок проведения категорирования объекта;
- 2) дифференцироваться меры по обеспечению антитеррористической защищенности объекта в зависимости от присвоенной ему категории;
- 3) устанавливаться порядок информирования об угрозе совершения или о совершении террористического акта на объекте (территории) и реагирования на них лиц, ответственных за обеспечение антитеррористической защищенности объекта (территории), а также государственные органы, которые подлежат информированию, и порядок контроля за выполнением требований, включая должностных лиц, уполномоченных на проведение проверок, а также виды проверок, основания, периодичность и сроки их проведения. При разработке паспорта безопасности объекта в требованиях необходимо устанавливать порядок его составления, согласования и актуализации.

Одним из наиболее значимых нормативных правовых актов, принятых в целях обеспечения антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств, является постановление Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране Росгвардией, и форм паспортов безопасности таких мест

и объектов (территорий)» (далее - Требования).

Требованиями установлен порядок организации и проведения работ в данной области (за исключением объектов (территорий), правообладателями которых являются федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и Государственная корпорация «Роскосмос» или которые относятся к сфере их деятельности, предполагающей использование объекта (территории), подлежащего антитеррористической защите, а также объектов (территорий), подлежащих обязательной охране Росгвардией).

В частности, предусмотрены порядок проведения категорирования мест массового пребывания людей с учетом степени угрозы совершения террористического акта и возможных последствий его совершения, а также дифференциация антитеррористических мер в зависимости от присвоенной местам массового пребывания людей категории опасности. Определены порядок информирования об угрозе совершения или о совершении террористического акта, порядок осуществления контроля за выполнением Требований.

Для обеспечения антитеррористической защищенности транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры в феврале 2007 г. принят Федеральный закон № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», которым установлены правовые основы организации деятельности по обеспечению устойчивого и безопасного функционирования объектов транспортного комплекса, их защите от актов незаконного вмешательства, в т. ч. террористического характера. В целях реализации указанного закона к настоящему времени принято порядка 50 нормативных правовых актов, предусматривающих проведение категорирования объектов транспортной инфраструктуры, оценку их уязвимости, разработку планов обеспечения транспортной безопасности.

С принятием Федеральных законов от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» и от 21 июля 2011 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» установлены базовые принципы нормативного правового регулирования в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов ТЭК.

Кроме того, в Уголовный кодекс Российской Федерации введена статья 217.1, предусматривающая ответственность за нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов

Постоянное внимание уделяется развитию уголовно-правовых и уголовно-процессуальных мер в области противодействия терроризму. В части совершенствования данной сферы законодательства существенное значение имели изменения, внесенные в 2016 г. Так, были расширены основания, позволяющие привлекать иностранных граждан и лиц без гражданства к ответственности по УК РФ за совершение преступления вне

пределов Российской Федерации. Указанные лица несут ответственность по российскому уголовному законодательству в случаях, если это предусмотрено не только международным договором, но и любым документом международного характера, содержащим обязательства, признаваемые Российской Федерацией, в сфере отношений, регулируемых Уголовным кодексом Российской Федерации.

Изменения в ст. 20 УК РФ дополнили перечень преступлений, за совершение которых ответственность наступает с 14 лет, деяниями, предусмотренными ст. 205.3, 205.4, 205.5; 205.6, ч. 2 ст. 208, ст. 211, ч. 2 ст. 212, ст. 277, 360 и 361 УК РФ.

Согласно изменениям в п. «л» ст. 63 УК РФ отягчающим обстоятельством является совершение преступления в условиях вооруженного конфликта или военных действий.

Введение состава преступления «Акт международного терроризма» (ст. 361 УК РФ) в совокупности с положениями ч. 3 ст. 12 УК РФ позволяет привлекать к уголовной ответственности лиц за совершение террористического акта вне пределов российской территории, в т. ч. когда интересы России не затрагиваются напрямую.

Составы данного преступления относятся к категории тяжких и особо тяжких, в связи с чем согласно ст. 30 УК РФ уголовная ответственность наступает не только за оконченное преступление и покушение на него, но и за приготовление к нему.

Законом № 375-ФЗ определены все необходимые специальные признаки нового состава преступления, отграничивающие его от составов преступлений, предусмотренных ст. 205 («Террористический акт») и 205.1 («Содействие террористической деятельности») УК РФ.

Производство предварительного следствия по ст. 361 УК РФ отнесено к компетенции следователей Следственного комитета Российской Федерации и ФСБ России.

В соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ деньги, ценности и иное имущество, полученные в результате акта международного терроризма, и любые доходы от этого имущества подлежат конфискации.

В диспозиции ч. 1 ст. 205.1 («Содействие террористической деятельности») УК РФ уточнен перечень преступлений, за вовлечение в которые лицо подлежит привлечению к ответственности как за содействие террористической деятельности (дополнительно включены ст. 205.2, 205.3, 205.4 \ 205.5, 220, 221, 277 и 361 УК РФ). Учитывая, что пособничество в совершении террористической деятельности является активной формой содействия преступлениям, представляющим повышенную общественную опасность, и требует более строгого наказания, установлена самостоятельная ответственность за пособничество при совершении захвата заложников, если оно совершено организованной группой либо повлекло по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия (ч. 3 ст. 206 УК РФ), и за создание незаконного вооруженного формирования

(ч. 1 ст. 208 УК РФ).

В п. 1 примечаний к ст. 205.1 УК РФ конкретизировано содержание понятия «финансирование терроризма». Помимо прочего, лицо подлежит уголовной ответственности за предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования или иного материального обеспечения лица в целях совершения им хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205-206, 208, 211, 220, 221, 277-279 и 360 УК РФ.

Данное изменение направлено на имплементацию Рекомендаций 5 и 6 ФАТФ, в которых предлагается признавать уголовным преступлением не только финансирование террористических актов, но и финансирование террористических организаций и отдельных террористов.

В ч. 2 ст. 205.2 УК РФ введен новый квалифицирующий признак, позволяющий привлекать к ответственности за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или за публичное оправдание терроризма, которые совершены не только с использованием средств массовой информации, но и при помощи электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, в т. ч. сети «Интернет».

Таким образом, в России впервые в мировой практике создана нормативная правовая база, позволяющая превентивно пресекать деятельность террористов на всех ее стадиях: подбора, обучения, боевого использования в вооруженных конфликтах за рубежом и последующего направления боевиков в Россию. Организована работа по розыску и привлечению к уголовной ответственности сторонников международных террористических организаций.