

## О СИСТЕМЕ МЕР В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ

Предлагается система мер в области борьбы с терроризмом, включающую совершенствование национального законодательства, международно-правовой базы и механизмов сотрудничества государств и взаимодействия их компетентных органов, расширение возможностей органов федеральной службы безопасности, усиление системы надзора за законностью деятельности компетентных органов и др.

В соответствии с федеральными законами «О противодействии терроризму» и «Об органах федеральной службы безопасности» основным субъектом борьбы с терроризмом является ФСБ России. Компетенция других министерств и ведомств Российской Федерации определена соответствующими законодательными и иными нормативными правовыми актами. Функция координации их деятельности возложена на Национальный антитеррористический комитет и входящий в его состав Федеральный оперативный штаб (в части планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями), а также оперативные штабы на территории субъектов Российской Федерации.

На основе анализа отечественного и зарубежного опыта борьбы с терроризмом автор предлагает следующую систему мер, направленных на повышение ее эффективности:

1. Совершенствование национального законодательства в сфере борьбы с терроризмом:

1.1. Предоставление компетентным органам, осуществляющим борьбу с терроризмом, дополнительных полномочий, необходимых для эффективного, своевременного и адекватного противодействия террористическим угрозам и связанных с ограничением прав и свобод граждан Российской Федерации, а также граждан иностранных государств и лиц без гражданства, находящихся на территории России. Такие ограничения, как известно, вводятся в соответствии с нормами международного права. Они закреплены в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Руководящих принципах Совета Европы в области прав человека и борьбы с терроризмом 2002 г.

Таким образом, речь может идти о временных мерах по ограничению прав и свобод, вводимых на основании федеральных законов на строго определенной территории при проведении контртеррористических операций, или об аналогичных мерах при осуществлении оперативно-розыскной или контрразведывательной деятельности.

Одним из направлений может быть законодательно закрепленное упрощение процедуры получения при проведении контртеррористических операций разрешения на организацию оперативно-розыскных и оперативно-технических мероприятий, связанных с ограничением конституционных прав граждан, другим – рас-

ширение правовых оснований использовать весь арсенал разрешенных средств при расследовании преступлений, связанных с террористической и экстремистской деятельностью.

В целях своевременной фиксации следов преступления целесообразно внести изменения в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в части, касающейся предоставления субъектам оперативно-розыскной деятельности права проводить весь комплекс оперативно-розыскных мероприятий в отношении преступлений, связанных с экстремистской и террористической деятельностью, а также преступлений в сфере компьютерной информации.

1.2. Предоставление компетентным органам, осуществляющим борьбу с терроризмом, дополнительных полномочий, необходимых для эффективного, своевременного и адекватного противодействия террористическим угрозам и не связанных с ограничением прав и свобод граждан Российской Федерации, а также граждан иностранных государств и лиц без гражданства, находящихся на территории России.

1.3. Совершенствование национальной нормативной правовой базы в области борьбы с терроризмом путем:

– признания терроризма особым видом преступности, представляющим исключительную опасность для государства, преступлением против основ конституционного строя, посягающим на безопасность государства, общества и личности, выделив в УК все террористические составы преступлений в самостоятельный раздел VIII<sup>1</sup> «Преступления против безопасности личности, общества и государства», определив нормативно для целей уголовного законодательства понятия «личная», «общественная» и «государственная» безопасность;

– признания деяний (финансирование заведомо террористической организации, вербовка, вооружение, обучение и использование террористов, организация незаконного вооруженного формирования для совершения террористической акции) специфическими формами приготовления, организации, подстрекательства и пособничества, внося соответствующие дополнения в УК, предусмотрев ужесточение санкций за подобное содействие. При этом в качестве отягчающих вину обстоятельств рассматривать факт установленной организационной связи физического лица с террористической организацией;

– установления, что террористический акт образуют предусмотренные УК преступления, когда они преследуют террористические цели, а в число объектов возможных террористических посягательств, с учетом замечаний, сделанных выше, включить физическое лицо. Рассматривать при этом террористический акт

как сложное преступление, имеющее два объекта преступных посягательств. Первичный объект – личные и (или) общественные отношения (объект воздействия – физическое лицо, их группа или организация, материальный объект), вторичный – отношения в области обеспечения государственной безопасности (объект устрашения и (или) управления (тот или те, кто могут принять решение и совершить действие (бездействие), необходимое террористам);

– установления, что если в случае доказательства в процессе судебного разбирательства террористических целей преступного посягательства физическое лицо признается террористом (когда речь идет о террористических актах) или организация признается террористической (когда речь идет о террористической деятельности или деятельности террористического характера), то это будет являться отягчающими вину обстоятельствами. Можно ввести также общую норму, устанавливающую конкретные пределы ужесточения соответствующих мер пресечения;

– распространения юрисдикции Российской Федерации в отношении преступлений, в том числе террористического характера, совершенных ее гражданами и (или) лицами без гражданства, постоянно проживающими на ее территории, за пределами территории Российской Федерации путем внесения изменений в ст. 12 УК Российской Федерации;

– дополнения ст. 207 УК (заведомо ложное сообщение об акте терроризма) частью второй, предусмотрев в ней за угрозу совершения террористических действий ответственность до пяти лет лишения свободы, изменив ответственность и наименование ст. 207 УК;

– внесения изменения в ст. 205<sup>1</sup> УК в целях приведения ее диспозиции в соответствие с положениями ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» и обязательствами, принятыми при ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, в части, касающейся криминализации вербовки и подготовки террористов;

– введения института заочного осуждения по преступлениям экстремизма и терроризма;

– криминализации новых проявлений террористической (в частности, биотерроризма, кибертерроризма) и экстремистской деятельности, имплементации соответствующих норм международного права и усиления ответственности за преступления, связанные с террористической деятельностью;

– установления уголовной ответственности за: непредоставление информации об известных или готовящихся тяжких или особо тяжких преступлениях, связанных с террористической деятельностью; воспрепятствование законному доступу сотрудников органов федеральной службы безопасности при исполнении ими своих служебных обязанностей на борт плавательного средства или судна, находящегося во внутренних или территориальных водах Российской Федерации;

– взаимной унификации национального законодательства с государствами, которые тесно сотрудничают с Россией в области противодействия терроризму;

– разрешения на основе взаимности и в соответствии с международными соглашениями ношения, хра-

нения и применения оружия и специальных средств на территории Российской Федерации сотрудниками охраны дипломатических представительств и руководителей иностранных государств, а также иных должностных лиц во время визита таких руководителей в Российскую Федерацию;

– урегулирования правовых вопросов и внутригосударственных процедур, связанных с принятием решения о направлении специальных антитеррористических формирований Российской Федерации с оружием, боеприпасами и специальными средствами в иностранные государства для оказания помощи этим государствам в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

– уточнения полномочий ФСБ России и МО России в сфере охраны госграницы по проблеме низколетящих целей;

– ужесточения контроля за оборотом специальных технических средств, разработанных, приспособленных или запрограммированных для негласного получения информации;

– уточнения правового механизма использования Вооруженных сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

– создания единой общегосударственной системы регистрации и учета преступлений и лиц, их совершивших, путем внесения изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 18 января 2003 г. № 27 «Об утверждении Положения о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом» в части, касающейся ведения единого федерального списка признанных в судебном порядке экстремистских и террористических организаций;

– наделения Федерального оперативного штаба и оперативных штабов в субъектах Российской Федерации властными полномочиями по принятию управленческих решений при проведении контртеррористических операций;

– внесения изменения в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности», изложив ст. 15 в следующей редакции: «Взаимодействие органов федеральной службы безопасности со специальными службами, с правоохранительными органами и иными организациями иностранных государств, государственно-подобных образований и международных организаций может устанавливаться на основании договоров Российской Федерации, а также джентльменских (устных) соглашений», что будет отражать требования практики в области взаимодействия с иностранными партнерами и расширит возможности ФСБ России на канале партнерских отношений в области борьбы с терроризмом;

– формирования ведомственной системы анализа и контроля за результатами взаимодействия органов федеральной службы безопасности с зарубежными партнерами;

– уточнения ведомственных и межведомственных нормативных актов (МО России, МВД России, Мин-

транса России, Мининформсвязи России, ФСБ России) в связи с принятием Федерального закона «О противодействии терроризму» и Указа Президента Российской Федерации № 116 (в частности по вопросам о правовом режиме контртеррористической операции, условиях и основаниях ее проведения, порядка применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом, пресечения террористических актов в воздушной среде, внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, при обеспечении безопасности национального морского судоходства и других) о взаимодействии, проведении и организации контртеррористических мероприятий, порядке привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации к проведению контртеррористических операций.

1.4. Совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей вопросы участия, социальной защищенности и преференций сотрудников органов федеральной службы безопасности, лиц, оказывающих содействие таким органам в борьбе с терроризмом, судьям, иным участникам уголовного процесса, а также членам их семей:

- урегулирование вопросов, связанных с освобождением от уголовной ответственности лиц, совершивших преступления и способствовавших раскрытию преступлений, связанных с террористической деятельностью, путем исключения из ч. 2 ст. 75 УК России слов «при наличии условий, предусмотренных частью первой настоящей статьи»;

- освобождение физических лиц, помогающих предотвращению террористического акта, а также лиц, оказывающих содействие органам безопасности, от уплаты налогов с получаемого вознаграждения и обязанности декларировать данные суммы;

- совершенствование правовых гарантий социальной и иной защиты непосредственным участникам борьбы с терроризмом, включая судей и свидетелей, лицам, оказывающим содействие компетентным органам, а также членам их семей.

2. Совершенствование международно-правовой базы и механизмов сотрудничества государств и взаимодействия их компетентных органов в борьбе с терроризмом:

- расширение сотрудничества с иностранными государствами и взаимодействие с их компетентными органами в области выработки как *региональных* соглашений о противодействии экстремизму, сепаратизму и терроризму, так и *двусторонних* соглашений о проведении совместных следственных, оперативно-розыскных и оперативно-технических действий и мероприятий;

- преследование террористов, скрывшихся с места преступления, на территории иностранного государства, а также по вопросам установления упрощенного порядка их выдачи;

- определение порядка пересечения границы, ввоза, вывоза, ношения, хранения и применения огнестрельного оружия и специальных средств сотрудниками компетентных органов иностранного государства;

- создание международных групп по координации усилий в сфере борьбы с терроризмом и пресечения его финансирования, центров обмена информацией между компетентными органами;

- подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов в области борьбы с терроризмом;

- разработка договорно-правовых форм защиты интересов ФСБ России в частности и партнеров в целом;

- проведение совместных антитеррористических учений и скоординированных мероприятий.

Эффективной формой представляется разработка совместных программ и планов по конкретным направлениям согласованной деятельности.

При заключении с иностранными государствами договоров, затрагивающих вопросы борьбы с преступностью, а также проблемы правовой помощи, предусматривать в этих договорах положения о сотрудничестве в противодействии финансированию терроризма (прозрачность финансовых потоков, ограничение банковской тайны и т.п.).

Вместе с тем одними специальными мерами вести борьбу с терроризмом неэффективно. Отечественный и мировой опыт показывают, что специальные меры борьбы с террористами должны быть тесно увязаны с общими мерами, направленными в первую очередь на лишение террористов симпатии и поддержки общества и населения конкретных регионов, за счет принятия своевременных и адекватных мер в социальной, экономической, политической и идеологической сферах, включая информационно-пропагандистскую

3. В этой области Российская Федерация могла бы выступить инициатором:

- пересмотра соответствующих положений закрытых региональных конвенций в области борьбы с терроризмом в плане возможности их открытия для присоединения к ним заинтересованных государств;

- отхода от принятия ни к чему не обязывающих деклараций и заявлений в области борьбы с терроризмом. Слишком долгий путь проходят положения деклараций, пока не превратятся в общепризнанные нормы международного права. Важно сосредоточиться на принятии более прагматичных решений в этой области на межгосударственном, межправительственном и международном межведомственном уровнях, которые должны соответствовать целям и принципам, закрепленным в Уставе ООН.

4. Расширение возможностей органов федеральной службы безопасности за счет:

- повышения эффективности борьбы с терроризмом на комплексном, упреждающем, линейно-объектовом подходах к решению этой проблемы с приоритетом выявления руководителей и активистов экстремистских и террористических организаций;

- выявления террористической деятельности на ее ранних этапах и этапах образования террористических и экстремистских групп, для чего следует законодательно закрепить обязанность всех государственных органов оперативно предоставлять в ФСБ России все ставшие им известные сведения о террористической деятельности;

- создания передвижных мобильных пунктов управления контртеррористическими операциями в регионах;

– совершенствования существующих, разработки новых или закупки и внедрения новейшей антитеррористической и иной специальной техники, расширения возможности ее использования применительно к задачам борьбы с терроризмом;

– широкого внедрения технических средств в повседневную практику деятельности органов федеральной службы безопасности;

– контроля за потоками информации в Интернете, которая может быть использована в качестве шифрованной связи, в том числе в целях ликвидации сайтов, пропагандирующих экстремизм и терроризм, оправдывающих и восхваляющих их;

– подготовки специалистов-переговорщиков, в том числе способных психологически воздействовать на террористов в нужных для органов федеральной службы безопасности целях;

– разработки новых средств защиты от биологических, химических, ядерных и радиологических материалов, которые могут быть использованы террористами, а также поддержания на должном уровне национального стратегического резерва.

5. Воспитание и обучение населения в сфере борьбы с терроризмом:

– разработка, утверждение и реализация программ обучения населения действиям в условиях совершения террористического акта и проведения контртеррористической операции;

– ознакомление населения с основными признаками подготовки террористических актов в целях повышения его бдительности.

6. Совершенствование координации компетентных органов в борьбе с терроризмом:

– повышение эффективности действующих и создание новых механизмов координации деятельности компетентных органов, участвующих в борьбе с терроризмом;

– обучение руководителей территориальных органов всех уровней по организации и осуществлению неотложных мер по пресечению террористических актов;

– специализация следователей и судей по делам терроризма;

– проведение учений, тренировок, соревнований по пресечению посягательств на критически важные объекты и изделия.

7. Информационно-пропагандистская составляющая борьбы с терроризмом:

– широкое информационно-пропагандистское сопровождение всех мероприятий по борьбе с терроризмом в Российской Федерации;

– разоблачение и компрометация сепаратистских, террористических и экстремистских организаций, тоталитарных сект и иных религиозных структур, чья деятельность наносит ущерб безопасности Российской Федерации.

8. Упреждающее финансирование компетентных органов, участвующих в борьбе с терроризмом.

9. Усиление системы надзора за законностью деятельности компетентных органов, участвующих в борьбе с терроризмом.

Реализация предложенного комплекса мер, определяющего все компоненты борьбы с терроризмом (предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений), позволит минимизировать последствия террористических актов и вести конкретную работу по профилактике терроризма.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Авдеев Ю.И.* Основные тенденции современного терроризма // Современный терроризм: состояние и перспективы. М.: Эдиториал УРСС, 2000.
2. *Ващенко Ю.В.* Опыт борьбы с терроризмом за рубежом // Преступность и правовое регулирование борьбы с ней. М.: Криминологическая Ассоциация, 1996.
3. *Дьяков С.В.* Государственные преступления против основ конституционного строя и безопасности государства и государственная преступность. М.: Норма, 1999.
4. *Петрищев В.Е.* Правовые и социально-политические проблемы борьбы с терроризмом // Государство и право. 1998. № 3.
5. *Проблемы борьбы с терроризмом в России на современном этапе: Сборник научных докладов.* Владимир: Владимирский филиал Рязанского института права и экономики МВД России, 1996.
6. *Пчелинцев С.В.* Борьба с международным терроризмом и ограничения прав и свобод граждан: правовые аспекты // Президентский контроль: Информационный бюллетень. 2006. № 4. С. 24–32.
7. *Романов Н.А.* Политический экстремизм как угроза безопасности страны. М.: ИСПИ РАН, 1997.
8. *Салимов К.Н.* Современные проблемы терроризма. М.: Щит-М, 2000.
9. *Сальников В.П.* Законодательство Российской Федерации и проблемы борьбы с терроризмом // Защита и безопасность. 1998. № 4.
10. *Терроризм: современные аспекты.* М.: Академия управления МВД России, 1999.
11. *Хастингс Т.* Международный терроризм // Материалы международной конференции «Международный терроризм: новые измерения». М., 1997.
12. *Хлобустов О.М., Федоров С.Г.* Терроризм: реальность сегодняшнего состояния / Под ред. Е.И. Степанова. М.: Эдиториал УРСС, 2000.
13. *Черниченко С.В.* Международное право: современные теоретические проблемы. М., 1993.

Статья представлена научно-редакционным советом журнала, поступила в научную редакцию «Юридические науки» 9 января 2007 г.