

Секция «Проблемы конституционного строя и конституционного статуса личности»

**Анализ законодательства и практики борьбы с терроризмом в разрезе конституционно-правовых полномочий главы государства**

**Научный руководитель – Овсепян Жанна Иосифовна**

*Блинов Алексей Борисович*

*Аспирант*

Южный федеральный университет, Факультет юридический, Кафедра государственного (конституционного) права, Ростов-на-Дону, Россия

*E-mail: 5740520@mail.ru*

Анализ законодательства и практики борьбы с терроризмом в разрезе конституционно-правовых полномочий главы государства В последние несколько лет терроризм стал одной из ежедневных опасностей, преследующих людей по всему миру. Особенностью современного терроризма является то, что его запланированными целями преднамеренно выбираются не столько государственные деятели, военные командиры, дипломаты, а массы случайных гражданских лиц, которых нельзя защитить группой телохранителей.

К сожалению, эта проблема не обошла и Россию. Массированные террористические атаки разного уровня, а также борьба с терроризмом стали частью жизни российского общества. Изучение постепенно накопившегося позитивного и негативного опыта в этой сфере приобрело острую актуальность. Учитывая масштабы и общественную опасность, а также потенциальную возможность роста этой угрозы в случае, если ей не будет противопоставлена продуманная система мер профилактики и противодействия, анализ действующего законодательства и практики его применения остро необходим. В то же время этот сюжет обладает значительной смысловой самостоятельностью. Терроризм, как явление, существенно отличается и от общеуголовной преступности, и от разведывательной деятельности иностранных спецслужб, и от угроз, создаваемых «классическими» актами агрессии. Принимая во внимание, что борьба с терроризмом в нынешних условиях немыслима теоретически и невозможна практически без того, чтобы ее организация и осуществление происходили без решающего участия главы государства, при составлении концепции данного исследования соответствующий параграф вошел в план диссертации.

Основные направления государственной политики в области противодействия терроризму определяет Президент Российской Федерации. Он устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти по борьбе с терроризмом, принимает решение об использовании за пределами территории РФ страны формирований Вооружённых сил Российской Федерации и подразделений специального назначения для борьбы с террористической деятельностью, что в том числе закреплено в статье 5 Федерального закона «О противодействии терроризму»#\_ftn1. Оценивая указанную статью следует, что Президент Российской Федерации организует систему противодействия терроризму в стране. Роль Президента определяется выработкой общей стратегии антитеррористической деятельности#\_ftn2.

Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 года была утверждена новая редакция Стратегии национальной безопасности Российской Федерации#\_ftn3. Стратегия является базовым документом стратегического планирования, определяет национальные интересы, цели, задачи РФ в области внутренней и внешней политики, формулирует стратегические национальные приоритеты государства на современном этапе и меры по обеспечению национальной безопасности нашей страны и она определяет, что основной угрозой государственной и общественной безопасности является деятельность террористических

и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти. Стратегия определяет, что практика свержения легитимных политических режимов, провоцирования внутригосударственной нестабильности и конфликтов получает все более широкое распространение. Наряду с сохраняющимися очагами напряженности на Ближнем и Среднем Востоке, в Африке, Южной Азии, на Корейском полуострове появляются новые «горячие точки», расширяются зоны, не контролируемые властями каких-либо государств. Территории вооруженных конфликтов становятся базой для распространения терроризма, межнациональной розни, религиозной вражды, иных проявлений экстремизма. Появление террористической организации, объявившей себя «Исламским государством», и укрепление ее влияния стали результатом политики двойных стандартов, которой некоторые государства придерживаются в области борьбы с терроризмом.

Регулирование на законодательном уровне деятельности, связанной с противодействием терроризму, активно начало развиваться с 25 июля 1998 года с принятия Федерального закона «О борьбе с терроризмом», который неоднократно подвергался корректировке. Ему на смену приходит обновленный Федеральный закон «О противодействии терроризму». Законодатели на тот момент поясняли, что при его принятии использован концептуальный подход законодательного обеспечения антитеррористической деятельности, рекомендованный модельным Законом «О борьбе с терроризмом», принятым в апреле 2004 года Межпарламентской ассамблеей Содружества Независимых Государств. В частности, большинство положений, относящихся к понятийному аппарату, система принципов борьбы с терроризмом, модель государственной системы противодействия терроризму, правовое регулирование подготовки и проведения контртеррористической операции и некоторые другие соотносятся с нормами упомянутого модельного Закона. Вместе с тем особенности криминальной ситуации в России, обусловленные высокой вероятностью усиления террористической активности, аналитическое осмысление приобретенного опыта (как позитивного, так и отрицательного) в пресечении террористических акций, последние разработки отечественной криминологии, науки уголовного права, административного права обусловили необходимость учета специфики складывающихся реалий при разработке нового законопроекта.

Этим законодатель и объяснял отличие в наименовании законов «О противодействии терроризму» и «О борьбе с терроризмом». Такое название в большей степени соответствует тому, что именно в таком виде оно коррелирует современной политике государства в сфере пресечения террористических устремлений на самых разных стадиях.

Анализируя антитеррористическое законодательство РФ, отметим, что коллизия терминов «борьба» и «противодействие» так и не была устранена. Так, например, действующий сегодня Указ Президента РФ от 13.09.2004

№ 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом» [#\\_ftn4](#) в наименовании и в целях его издания преподносит термин повышения эффективности борьбы с терроризмом, при этом более ранний указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» [#\\_ftn5](#) относит к государственной тайне сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-разыскной деятельности, в области противодействия терроризму и обеспечения безопасности лиц, в отношении которых принято решение о применении мер государственной защиты.

При этом стоит отметить, что Федеральный закон «О противодействии терроризму» в основных понятиях не содержит термина «борьба с терроризмом», а содержит исключительно термин «противодействие терроризму», определяя его как деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также физических и

юридических лиц по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма); выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом); минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Уже 5 октября 2009 года Президентом РФ для определения основных принципов государственной политики в области противодействия терроризму в Российской Федерации, цели, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации была утверждена Концепция противодействия терроризму в российской федерации, где разъяснено, что относится к основным тенденциями современного терроризма, основания возникновения и распространения терроризма в Российской Федерации, а также факторы, обуславливающие возникновение и распространение терроризма в Российской Федерации.

Концепция получила роль «руководства деятельности» для специально созданного Национального антитеррористического комитета, который, как ей и определено, обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области противодействия терроризму на территории Российской Федерации.

Интересным для исследования представляется следующее - с внесением в соответствии с пунктом «г» статьи 84 Конституции России Президентом в Государственную Думу проектов федеральных законов «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», которые повлекли за собой принятие федеральных законов «О внесении изменений в статью 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации», «О внесении изменения в статью 333.38 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» и проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в статью 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении». 3 июля 2017 года Президент подписывает Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [#\\_ftn6](#), где на войска национальной гвардии Российской Федерации возлагается одной из основных задач участие именно в борьбе с терроризмом и экстремизмом, при этом статья 15 указанного федерального закона закрепляет следующее: «Военнослужащим (сотрудникам) войск национальной гвардии в целях обеспечения режима военного положения, правового режима контртеррористической операции, а также участия в контртеррористической операции предоставляется право на применение мер и временных ограничений, предусмотренных соответственно федеральным законодательством о военном положении и о противодействии терроризму». Статья 26 закрепляет, что сведения о военнослужащих (сотрудниках) войск национальной гвардии, выполнявших (выполняющих) специальные задания по противодействию терроризму составляют государственную тайну. Вновь разнотчение терминов «борьба» и «противодействие».

В результате анализа антитеррористического законодательства, наше мнение сводится к тому, что в Федеральном законе «О противодействии терроризму» в статье «Основные понятия» требуется закрепление термина «борьба с терроризмом», как отражающего деятельность специальных служб, непосредственно направленную на прекращение актов терроризма, на предотвращение и предупреждение терроризма» для устранения встречаемых в законодательстве разночтений и, в том числе, для возможности апеллирования к данному термину при дальнейшем исследовании сферы внешней политики и внешней безопасности в разрезе полномочий главы государства.

В известной мере можно считать прогрессом в этой сфере принятие Римского статута международного уголовного суда [#\\_ftn7](#). В перечне преступлений, предусмотренных

статутом нет специального определения терроризма, однако многие из составов, подпадающих под его юрисдикцию, безусловно, можно идентифицировать как терроризм#\_ftn8. Россия первоначально подписала этот статут, но в последующем отказалась от ратификации этого инструмента#\_ftn9.

В тоже время нельзя сбрасывать со счета и возможность злоупотреблений государственной властью в ходе или под предлогом борьбы с терроризмом. Поэтому и ООН в качестве части своего мандата в этой сфере устанавливает: «Мы постановляем принять следующие меры, подтверждая, что всеобщее поощрение и защита прав человека и обеспечение верховенства права имеют важное значение для всех компонентов Стратегии, признавая, что действенные меры по борьбе с терроризмом и защита прав человека являются целями, которые не противоречат, а дополняют и взаимно подкрепляют друг друга, и подчеркивая необходимость поощрения и защиты прав жертв терроризма...»#\_ftn10.

#\_ftnref1 Федеральный закон от 06.03.2006г. №35-ФЗ «О противодействии терроризму».

#\_ftnref2 См.: Комментарий к Федеральному закону «О противодействии терроризму» // Гирько С.И., Воронин М.Ю., Назаркин М.В., Попченко А.Р., Мешалкин С.Н. Юстицинформ. - М. 2007. Ст.5.

#\_ftnref3 Указ Президента РФ от 31.12.2015 №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 04.01.2016. - №1 (часть II). - Ст.212.

#\_ftnref4 Указ Президента РФ от 13.09.2004 №1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом» // Собрание законодательства РФ. - 20.09.2004. - №38. - Ст.3779.

#\_ftnref5 Указ Президента РФ от 30.11.1995 №1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. - 04.12.1995. - №49. - Ст.4775.

#\_ftnref6 Федеральный закон от 03.07.2016г. №226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 04.07.2016. - №27 (Часть I). - Ст.4159.

#\_ftnref7 Доступно на: [http://www.un.org/ru/law/icc/rome\\_statute\(r\).pdf](http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf). Дата обращения: 26.09.2018.

#\_ftnref8 Доступно на: [http://www.un.org/ru/documents/rules/icc\\_elements.pdf](http://www.un.org/ru/documents/rules/icc_elements.pdf). Дата обращения: 26.09.2018.

#\_ftnref9 Распоряжение Президента РФ от 16.11.2016 №361-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда» // Собрание законодательства РФ. - 21.11.2016. - №47. - Ст.6630.

#\_ftnref10 Права человека: Изложение фактов. - Женева: Центр по правам человека Отд-ния ООН в Женеве, 1988 // №32: Права человека, терроризм и борьба с терроризмом. 2008. С.90-104.