

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ

А.И. Долгова

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ
ПО БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

Пособие

Общая часть

Москва • 2012

УДК 343.16+343.326
ББК 67.721-91+67.408.131
Д64

Автор: А.И. Долгова, доктор юридических наук, профессор.

Долгова А.И.
Д64 Деятельность прокуратуры по борьбе с терроризмом: пособие.
Общая часть / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М.,
2012. – 172 с.

В общей части пособия освещаются значимые для деятельности органов прокуратуры в России вопросы, связанные с понятиями терроризма, системой правового регулирования борьбы с терроризмом, особенностями предмета и объекта прокурорского надзора за исполнением законов о борьбе против данного явления, координационной деятельности и взаимодействия субъектов борьбы. Показаны критерии выделения круга террористических преступлений, раскрываются особенности террористической преступности, ее характеристики и динамика в России, специфика ее детерминации и содержания борьбы с ней.

Для прокурорских работников, а также следователей, иных сотрудников правоохранительных органов.

УДК 343.16+343.326
ББК 67.721-91+67.408.131

ISBN 978-5-94952-022-2

© А.И. Долгова, 2012
© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2012

Введение

Терроризм – угрожающе развивающееся транснациональное явление, затрагивающее интересы всех стран планеты. Он также – органическая составляющая более сложных и глобальных процессов. Среди них – межгосударственные, межэтнические, религиозные, политические и социально-экономические конфликты на почве раздела, завоевания экономических ресурсов и рынков, решения политических и других проблем, а также деятельность транснациональной организованной преступности.

Как правило, акты терроризма – это эпизоды сложной и широкой организованной криминальной деятельности. Они представляют собой продукт функционирования организованных преступных формирований, в том числе с транснациональными связями и транснационального характера. Организованная преступность сегодня характеризуется двуединой мотивацией деятельности: обеспечение не только сверхдоходов, но и политической власти ради их сохранения и приумножения.

Реагирование на терроризм, в том числе средствами прокурорского надзора, должно осуществляться с пониманием того, что, во-первых, терроризм представляет собой многоаспектную социальную проблему в самом широком понимании; во-вторых, его характеристики неодинаково отражаются в различных международных и российских правовых документах; в-третьих, законодательство о борьбе с терроризмом в России и мире носит развернутый характер, включает много различных правовых документов.

Соответственно правовая оценка конкретных деяний и оценка положения дел с терроризмом в целом во многом бывают осложнены неоднозначной трактовкой понятия «терроризм»; недостаточной информированностью субъектов противодействия о характеристиках данного явления и системе правового регулирования борьбы с ним; просчетами в профилактике, предотвращении и пресечении террористических преступлений, а также в уголовном преследовании террористов; низким качеством деятельности по выявлению причин и условий соответствующих преступлений, а также информационно-аналитической деятельности.

Руководители Генеральной прокуратуры Российской Федерации неоднократно подчеркивали необходимость повышения роли прокурорского надзора в обеспечении режима законности

как путем должного правового реагирования на террористические проявления, так и посредством усилий по выявлению и ликвидации обстоятельств, определяющих терроризм, а также устранения и минимизации последствий террористических деяний.

Существенен учет взаимосвязи терроризма с другими высоко общественно опасными явлениями. В частности такими, как преступность против мира и безопасности человечества, против основ конституционного строя и безопасности государства, против конституционных прав и свобод человека и гражданина, коррупция, экономическая преступность, легализация криминальных доходов и др.

В общей части пособия внимание сосредоточено на понятии терроризма, особенностях правового регулирования борьбы с ним, специфике предмета и объекта прокурорского надзора, координационной деятельности и взаимодействии субъектов борьбы. Уделяется внимание информационно-аналитической деятельности в аспектах определения критериев выделения террористических преступлений, анализа динамики и характеристик террористической преступности. Показываются значимые для организации борьбы с терроризмом особенности его детерминации и содержания мер реагирования.

Особенная часть посвящена специфике уголовного преследования и разных отраслей прокурорского надзора, международного сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом.

Глава 1. Понятие терроризма

§ 1. Терроризм: определения и характеристика

Терроризм исследуется философами, политологами и социологами, психологами и журналистами, юристами разной специализации, другими профессионалами. Представители различных наук выделяют в нем и исследуют разнообразные грани. Соответственно существующие в литературе определения терроризма весьма разнообразны и многоплановы.

Распространен показ терроризма как глобального общественно опасного явления и результата глобальных процессов: «Терроризм по своей сути является сложным социально-политическим явлением, аккумулирует в себе социальные противоречия, достигшие в России уровня конфликта»¹. Другой автор пишет: «Это – мощнейшее оружие, инструмент, технология, используемые не только в борьбе против Власти, но очень часто – и самой Властью для достижения своих целей»². Автор-психолог отмечает: «Терроризм как системный социокультурный и социально-психологический феномен по своему содержанию и последствиям – это одновременно преступное, политическое, социальное, психологическое и морально-нравственное явление»³. В ряде зарубежных работ под терроризмом понимается «угроза насилия, индивидуальные акты насилия или кампания насилия, ставящие целью в первую очередь внушить постепенно страх – терроризировать»⁴.

Однако общие оценки терроризма как глобального явления, его философско-социолого-психолого-политические и другие определения нельзя признать достаточными для организации

¹ *Ныриков С.А.* Тенденции в проявлениях терроризма в России // 10 лет борьбы с организованной преступностью, коррупцией и терроризмом. М., 2000. С. 57. См.: *Назаркин М.В.* Криминологическая характеристика и предупреждение терроризма: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; *Ляхов Е.Г., Попов А.В.* Терроризм: национальный, региональный и международный контроль. М., 1999.

² *Марков М.М.* Терроризм как глобальная угроза и как инструмент мировой политики (25.4.96) // Интернет. Терроризм. 01-07-97/ Дуэль № 13 (35). Статья – конспективное изложение части 2 Доклада Корпорации ЭТЦ.

³ *Соснин В.А., Нестик Т.А.* Современный терроризм. Социально-психологический анализ. М., 2008. С. 7.

⁴ *Rosen S.J., Frank R.* Measures against international terrorism // *International Terrorism and World Security*. L., 1975. P. 14; *Contemporary Research on Terrorism*.-Aberdeen, 1987. P. 4 – 28; *Crenshaw M.* Terrorism and International Cooperation. New York, 1989. P. 5 – 18; *Schmidt A.* Political Terrorism. Amsterdam, 1988. P. 89 – 96; *Waugh W.* International Terrorism: How Nations respond to Terrorists. Salisburi, 1982. P. 2.

конкретной борьбы с терроризмом в рамках закона, норм международного права. Правовое реагирование на терроризм должно вестись исходя из конкретизированных юридических определений и в правовом поле.

Между тем за последнее десятилетие (2001–2010 гг.) по терроризму защищены 133 диссертации, из них 56 в 2007–2010 гг., в том числе из последних только 5 по юридическим наукам (менее 10%).

Операционализация понятия терроризма в нормативных правовых актах важна, во-первых, для юридически, криминологически, криминалистически точного описания проявлений терроризма с тем, чтобы содержание диспозиции правовой нормы максимально точно отражало реалии и содержало такие существенные признаки, которые бы поддавались внешнему контролю, доказыванию, целенаправленному влиянию в процессе предупредительной деятельности. Во-вторых, это важно для точного избрания мер правового реагирования. Данный вопрос носит отнюдь не абстрактный характер. От его решения зависит результативность борьбы не только с терроризмом в его разнообразных конкретных проявлениях, но и с другими смежными для него явлениями.

Значимость точного правового определения терроризма, выявления пробелов и совершенствования законодательства о борьбе с ним следует учитывать в деятельности органов прокуратуры, так как в соответствии с п. 4 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», она не только осуществляет надзор за исполнением действующих законов, но и «принимает участие в правотворческой деятельности». В частности, представляет предложения о совершенствовании законодательства, высказывает суждения по поступающим законопроектам.

Что же считать терроризмом при решении вопросов криминализации его проявлений и борьбы с преступлениями террористического характера: само по себе крупномасштабное социальное явление или какое-то его конкретное проявление, а может быть, и многообразие таких проявлений, с какими характеристиками? Эти вопросы сохраняют свою актуальность в силу противоречивого подхода международного сообщества и российского законодателя к пониманию того, что является терроризмом, сложного характера данного явления. Не случайно, например, сообщалось, что «в Берлине проходит встреча министров внутрен-

них дел России, США и стран Евросоюза. Главы ведомств попытаются дать точное определение терроризму передает НТВ. На последнем заседании было решено создать рабочую группу, членам которой и предстоит ответить на вопрос «что такое терроризм и как с ним эффективно бороться»¹.

Прежде чем перейти к вопросу об общей отличительной черте терроризма, стоит затронуть один принципиальный вопрос, остро дебатруемый применительно к практике отражения в законе сложных общественно опасных явлений (терроризм, коррупция, организованная преступность).

Один подход заключается в следующем: в комплексном законе о явлении такого порядка важно дать его специфическую характеристику, а затем в Уголовном кодексе, других конкретизированных правовых актах дать формулировки преступлений и иных правонарушений как проявлений данного явления.

В рамках альтернативной позиции, второго подхода к определению терроризма, предлагается отказаться от определений общего порядка и ограничиваться конкретными статьями Уголовного кодекса РФ. По мнению Л.М. Колодкина, «неясно, зачем нужно через полтора года после введения нового Уголовного кодекса давать в Федеральном законе «О борьбе с терроризмом» иную редакцию понятия «терроризм». Представляется более значительным внесение в нормы УК РФ изменений и дополнений»². Как полагает Л.М. Колодкин, понятия «террористическая деятельность», «террористическая акция», «преступления террористического характера» окончательно сбивают с толку правоприменителей.

Представляется, однако, что вносить путаницу способны неясные и противоречивые определения, но не сам по себе факт их многообразия. Применительно к сложному явлению учет многообразия его проявлений необходим, но при этом – в рамках общей отличительной характеристики данного феномена.

Такое сложное явление, как коррупция, отражается в Уголовном кодексе также в разных статьях: о взяточничестве, коммерческом подкупе и др. Но наряду с этим существует Федеральный закон «О противодействии коррупции».

Терроризм также отражается в законе в многообразии его проявлений. Однако все они должны при этом воспроизводить то

¹ <http://www.ntv.ru/novosti/106807/> 14.08.2011.

² Колодкин Л.М. Некоторые подходы к определению понятия «терроризм» // Проблемы борьбы с терроризмом. М., 2000. С. 29.

общее специфическое, что отличает терроризм от иных социальных, в том числе криминальных, явлений.

Общепризнанно понимание терроризма как одного из видов насилия. Однако что это за вид насилия, каковы его отличительные признаки? Не только разные авторы отвечают на данный вопрос различно, но и в правовых актах он получает разное освещение¹.

Наиболее отчетливо разграничиваются следующие подходы:

1. Терроризм – это обобщенное понятие для опасных форм насилия².

2. Терроризм – это вид политического насилия, совершаемого с целью изменения политического правопорядка³.

3. Основная отличительная черта терроризма – это то, что «смыслом поступка является устрашение, наведение ужаса»⁴. При этом террористами могут преследоваться различные цели.

4. Терроризм – это деяние, которому, как пишет В.П. Емельянов, свойственны следующие отличительные признаки: 1 – порождение общественной опасности вследствие совершения общеопасных действий либо угрозы таковыми; 2 – публичный характер исполнения деяния⁵; 3 – преднамеренное создание обстановки страха, подавленности, напряжения; 4 – приме-

¹ Наиболее полно такие позиции анализируются в следующих книгах: Устинов В.В. *Международный опыт борьбы с терроризмом. Стандарты и практика.* М., 2002; Долгова А.И. *Преступность, ее организованность и криминальное общество.* М., 2004.

² По мнению М.В. Назаркина, терроризм, в частности криминальный, – это условное, несколько отличающееся от чисто уголовно-правового понятие, под которым следует понимать деятельность организованных криминальных структур, преступную по содержанию, террористическую по форме: взрывы, поджоги, перестрелки с применением автоматического оружия, заказные убийства, захваты заложников с целью получения выкупа и т.п. (Назаркин М.В. *Криминологическая характеристика и предупреждение терроризма.* М., 1998).

³ Такова позиция Г.Й. Шнайдера, А.Э. Жалинского, Б.К. Мартыненко и многих других авторов. В частности, отмечается, что для терроризма «характерны крайне жестокие формы вооруженного насилия – убийства, взрывы в местах массового скопления граждан, на транспорте, в жилых домах, захваты воздушных судов и заложников, жертвами которых становятся ни в чем не повинные люди. Сущность терроризма – устрашение политических или иных противников» (Зубрин В.В. *Актуальные проблемы правового регулирования борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на современном этапе // Международный терроризм: истоки и противодействие: материалы международной научно-практической конференции 18 – 19 апреля 2001 года.* М., 2001. С. 26, 27).

⁴ Антонян Ю.М. *Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование.* М., 1998. С. 8.

⁵ Кудрявцев В.Н. соглашается с мнением Емельянова В.П., что «под терроризмом принято понимать публично совершаемые общественно опасные действия, направленные на устрашение населения либо на оказание того или иного воздействия на органы власти. (Кудрявцев В.Н. *Преступность и нравы переходного периода.* М., 2002. С. 225).

нение общепасного насилия в отношении одних лиц или конкретного имущества при оказании психологического воздействия на других лиц в целях склонения последних к определенному поведению¹.

5. Ю.И. Авдеев полагает, что модель определения терроризма, реализованная в ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму», где «последний (терроризм) включает два его основных элемента – идеологию и практику определенного (террористического) характера и отражает сущность терроризма»².

Важно указание на связь насилия с наведением ужаса, страха. Вообще слово «терроризм» ассоциируется с распространением страха, ужаса³. Однако известно, что страх, ужас могут вызывать и так называемые серийные насильственные преступления: убийства, изнасилования и другие при всем том, что преступник мстит лишь конкретным потерпевшим (женщинам определенного возраста и т.п.), набрасываясь на них внезапно и умерщвляя немедленно.

Анализ Ю.В. Ващенко⁴ зарубежных работ, изданных в США, Великобритании и некоторых других странах Запада, обнаружил совпадение мнений в отношении следующих признаков терроризма:

- 1) терроризм заключается в использовании крайних форм насилия или угрозе таким насилием;
- 2) цели террористического акта выходят за пределы причиняемого им разрушения, причинения телесных повреждений, смерти;
- 3) цели террористического акта достигаются путем психологического воздействия на лиц, не являющихся непосредственными жертвами насилия⁵;

¹ Емельянов В.П. Указ. соч. С. 27, 28.

² Авдеев Ю.И. О развитии законодательства в области противодействия экстремизму // Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 2010. С. 119 – 121.

³ В Словаре русского языка Ожегова говорится: «Террор – физическое насилие вплоть до физического уничтожения, убийства по отношению к политическим противникам», «Терроризировать – 1. Устрашить террором, насилиями. 2. Запугать чем-н., держа в состоянии постоянного страха», «терроризировать всех своим поведением». В Словаре иностранных слов³ можно прочесть: «Теггор - лат. – страх, ужас (применение насилия вплоть до физического уничтожения)». «Террористический – свойственный террору, внушающий ужас, страх» (Словарь иностранных слов. М., 1955. С. 687).

⁴ См. главу 25. Преступность террористической направленности // Криминология. Второе издание / под ред. А.И. Долговой. М., 2001. С. 644 и др.

⁵ По мнению профессора Ю. Динстейна (Израиль), суть терроризма проявляется в беспорядочном насилии, обычно направленном против людей без разбора (невинные свидетели), в целях распространения в массах идеи, что для достижения цели подходят любые средства, т.е. чем ужаснее по своей сути и масштабам преступление, тем лучше.

4) жертвы терроризма избираются больше по их символическому, чем сущностному значению¹.

Действительно, яркая отличительная характеристика терроризма как особого вида насилия состоит в следующем: применение физического либо психического насилия или угрозы его применения в отношении невинных жертв ради принуждения других субъектов (третьей стороны) к совершению определенных деяний. Такая позиция высказывалась весьма определенно сотрудниками правоохранительных органов, спецслужб² и, судя по результатам криминологических исследований, выглядит наиболее убедительной. Это определение находится полностью в русле того подхода к пониманию терроризма, который формулируется в документах ООН.

Данный подход отражается в определении, даваемом Е.С. Петрищевым, который выделяет следующие общие признаки, комплекс которых «способен дать достаточно объективное представление о социально-политическом феномене терроризма»:

1. Терроризм предполагает достижение определенной политической цели.

¹ *Waugh W. International Terrorism: How nations respond to Terrorists. Salisbury, 1982. P. 27.* Александер В. определяет терроризм «как символ, средство, метод или способ применения силы, имеющей формы беспорядочного и систематического запугивания, насилия, подавления или уничтожения людей или имущества» (*Александер В. Международный терроризм. Национальные, региональные и глобальные перспективы. Нью-Йорк, 1976. С. 11*).

² См.: *Луценко В.В. Пусть весь мир поставит их вне закона // Бизнес и безопасность в России. 2001. № 4. С. 4, 5.* Эта же позиция по сути отражена в законодательстве США. Так, в статье 1801 Закона о наблюдении за иностранной разведкой от 25 октября 1978 г. говорится: «(с) «международный терроризм» означает деятельность, которая –

(1) включает в себя преступные действия или опасные для жизни человека действия, которые являются нарушением уголовного законодательства Соединенных Штатов или какого-либо штата, или могли являться преступлением, если совершены на территории юрисдикции Соединенных Штатов или какого-либо штата;

(2) вероятно осуществляется с намерением –

(А) утратить или принудить гражданское население;

(В) оказать влияние на политику правительства путем устрашения и принуждения; или

(С) воздействовать на поведение правительства путем убийств или похищения людей; и

(3) осуществляется в целом за пределами Соединенных Штатов или пересекает национальные границы в смысле способов, которыми они совершаются, лиц, вероятно намеревающихся утратить или принудить, или мест, в которых их сообщники действуют или ищут убежище».

Настоящий Закон был включен в Свод законов США (в главу 1 «Электронное наблюдение» раздела 36 «Наблюдение за иностранной разведкой» титула 50 «Война и национальная оборона»).

2. В отношении противостоящей стороны применяется насилие в той или иной форме либо угроза использования такового.

3. Угроза насилия или само насилие сопровождается устрашением, направленным на частичную или полную деморализацию объекта воздействия.

4. Объект террористического воздействия – двойственный: непосредственный объект, которым могут быть материальные объекты, некоторые категории граждан, определяемые по политическому, социальному, национальному, религиозному или иному принципу либо заранее конкретно не определенные случайные люди, – и конечный, или стратегический объект, которым является конституционный строй либо один из его элементов (территориальная целостность, порядок управления, экономическая мощь и т.д.)¹.

Здесь можно поставить под сомнение трактовку во всех случаях цели достижения как политической. Например, в начале реформ фиксировалась попытка захвата самолета с пассажирами пенсионером, требовавшим погашения внушительной задолженности по пенсии. Цели могут быть разнообразными. Требования, предъявляемые к органам государственной власти, не всегда носят политический характер. Они могут быть связаны с экономическими, социальными, духовными проблемами. Но содержание насилия отражено В.Е. Петрищевым точно.

При терроризме непосредственные объекты психофизического насилия – невинные жертвы. Они не участвуют в конфликте террористов и «третьей стороны», могут часто даже не знать о нем. Такими объектами могут выступать не только физические, но и юридические лица, законные интересы и права которых могут грубо нарушаться.

Типичная схема террористического акта, захвата заложников выглядит следующим образом:

¹ *Петрищев В.Е.* Проблемы борьбы с терроризмом в современной России. Национальная электронная библиотека (<http://www.agentura.ru/text/biblio/terror.txt>). См. также: *Петрищев В.Е.* Заметки о терроризме. М., 2001.

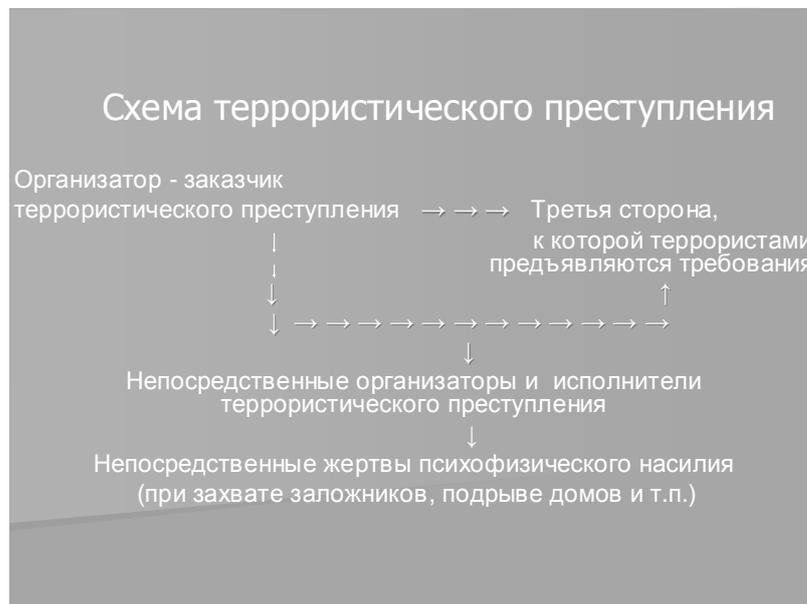


Рис. 1. Типичная схема террористического преступления

Здесь, во-первых, существенна констатация отсутствия конфликта между самими террористами и их непосредственными жертвами. Такие потерпевшие никогда не бывают виноваты в соответствующем поведении террористов, они не характеризуются даже просто виктимным поведением. Акция терроризма при указанном понимании не выступает звеном в цепи сложных взаимоотношений между виновными и их непосредственными жертвами. Если, например, говорить об убийстве и невиктимном поведении жертвы в конкретной ситуации лишения ее жизни, то при изучении взаимоотношений убийцы и жертвы в длительном временном интервале можно увидеть, что убийство в ряде случаев стало результатом противоправного и даже прямо преступного поведения убитого. Однако при терроризме, как бы ни углублялось исследование в историю взаимоотношений террористов и их непосредственных жертв, нового оно не принесет: террористы, как правило, не бывают знакомы с такими жертвами, и те ни в чем не бывают виноваты перед террористами. Ни в чем не повинные и не являющиеся участниками отношений террористов и «третьих лиц» потерпевшие, их права и законные интересы в данном случае выступают в качестве «заложников» принятия нужных террористам решений.

Изложенный подход дает нравственное основание применять самые энергичные средства для пресечения конкретных актов терроризма и освобождения невинных людей, защиты их жизни, здоровья, прав и законных интересов. Использование упомянутых средств в соответствии с общепринятым в праве подходом подлежит рассмотрению в координатах обстоятельств, исключающих преступность деяния, – спасения безусловно ни в чем не повинных жертв, избавления мирного населения от страха потери близких или иных потерь.

В то же время всегда необходимо при устранении непосредственной террористической угрозы анализировать взаимоотношения террористов и третьей стороны, к которой они предъявляют требования, с тем чтобы выяснить мотивацию террористических акций, вскрыть их причины, условия, выявить субъектов, виновных в создании ситуации терроризма, и принять к ним адекватные правовые меры. Без этого не может быть эффективной борьбы с терроризмом.

Во взаимодействии террористов и «третьей стороны» нередко усматриваются порождающие преступное поведение моменты, в создании и обострении которых бывают в различной степени виноваты террористы и «третья сторона» либо даже иногда преимущественно последняя. В частности, она может создавать невыносимые для жизнедеятельности определенных слоев населения условия, в которых такие слои, группы, их представители не видят иного выхода для обозначения и отстаивания своих прав и законных интересов. В том числе права на жизнь, тем более достойную.

Выбор террористического способа реагирования бывает связан с недоступностью непосредственно для этой третьей стороны контактов с субъектами такого способа. Тогда избирается опосредованное воздействие на третью сторону. Иона Александер, директор Института по изучению международного терроризма, пишет, что «терроризм – это канал, по которому идет недовольство и нетерпение маргинальных слоев».

Однако – и это важно признавать – посягательства на жизнь и иные криминальные деяния в отношении людей, не виноватых в поведении третьей стороны, – это всегда преступления, которые ничем нельзя оправдывать. Терроризм – одна из форм такой социальной борьбы, которая ведется с позиций крайнего личного

либо кланового, группового эгоизма при попрании всех норм морали и права¹.

Терроризм – один из самых подлых насильственных способов борьбы. Он заключается в использовании в качестве средств достижения цели наиболее опасных форм насилия, связанных не только с непосредственным силовым воздействием на конкретных жертв, но и с устрашением, созданием атмосферы страха, паники, ужаса у широкого круга субъектов.

Именно путем устрашения каких-то субъектов у них «вымогается» определенное решение, их заставляют совершать требуемые деяния. Профессор Ю.М. Антонян пишет: «Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что акт насилия может называться террористическим только тогда, когда он совершается ради устрашения кого-нибудь»².

От терроризма следует отличать такие факты применения насилия в рамках вооруженного или иного конфликта двух сторон, когда представители одной конфликтующей стороны причиняют вред представителям другой стороны, активно участвующим в конфликте. При терроризме жертвы никогда не участвуют в конфликте террористов и «третьей стороны», как правило, даже не ведают о таком конфликте. Данное положение нашло отражение в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15.06.2001 г.

Субъектами выдвижения требования к третьей стороне преимущественно бывают вовсе не исполнители конкретных преступлений террористического характера, а их организаторы. Исполнители могут вообще не знать о конкретизированных требованиях и нередко погибают при совершении взрывов или иных террористических акций. В крайнем случае они лишь озвучивают соответствующие требования. Исключение, разумеется, – редкие случаи совершения актов терроризма одиночками. Такие факты имели место.

Терроризм проявляет себя в преступлениях, посягающих на разные родовые объекты, способных подрывать безопасность государства, нормальные взаимоотношения между ними – мир и угрожать безопасности человечества в целом. Данный вопрос носит практический правовой характер и в том числе связан с такими правовыми последствиями, как неприменение сроков давности

¹ В.В. Устинов считает терроризм одной из форм «насильственной политической борьбы» (Устинов В. Обвиняется терроризм. М., 2002. С. 14).

² Антонян Ю.М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. М., 1998. С. 10.

сти при совершении преступлений против мира и безопасности человечества¹.

Последнее особенно важно в условиях, когда терроризм приобрел международный характер и число жертв террористических акций бывает настолько велико, что практически не поддается точному учету. Тем более когда на рубеже веков терроризмом стала прикрываться фактически военная агрессия одних государств в отношении других при вуалировании истинных субъектов такой агрессии. Вина в таких случаях часто возлагается на различные общественные организации религиозного, иного экстремистского толка, хотя лидеры таких организаций готовятся спецслужбами различных государств и ими же контролируются. Существенно разграничивать истинный терроризм и квазитерроризм, за которым скрываются другие общественно опасные преступления против мира и безопасности человечества. В литературе отмечается: «Соединение практики локальных войн и терроризма в единую антагонистическую систему рождает феномен, называемый военными теоретиками асимметричными войнами»².

При широкомасштабных проявлениях организованного терроризма практически всегда просматривается политическая цель, хотя она, как правило, сочетается с экономической или иными целями. Это дало основание для следующего вывода: «Терроризм – это намеренное использование насилия (или угрозы насилия) в отношении преимущественно невоенных целей для психологического воздействия на гражданское население и достижение таким путем политических целей»³. Этот подход был определен потребностью разграничения терроризма, так называемой партизанской войны и агрессии в конкретных условиях Чеченской Республики, Северного Кавказа рубежа XX—XXI веков⁴.

¹ Если проанализировать выделенный в Федеральном законе «О борьбе с терроризмом» круг преступлений террористического характера, то среди них имеются направленные против: мира и безопасности человечества (нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой, – ст. 360 УК РФ); основ конституционного строя и безопасности государства (посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля – ст. 277 УК РФ); общественной безопасности (терроризм – ст. 205 УК РФ, захват заложника – ст. 206 УК РФ, заведомо ложное сообщение об акте терроризма – ст. 207 УК РФ, организация незаконного вооруженного формирования либо участие в нем – ст. 208 УК РФ).

² *Международный терроризм*. М., 2005. С. 11.

³ *Устинов В.* Обвиняется терроризм. С. 31.

⁴ В.В. Устинов отмечает: «Партизанская же борьба должна рассматриваться как использование насилия (или угроза такового) в отношении военных объектов в целях оказания воздействия на вооруженные силы, службы безопасности и органы государственной власти и решения таким путем военно-политических задач. Разграничение осуществляется как по объектам, так и целям воздействия» (Там же. С. 31).

Адресатами требований террористов могут выступать, судя по анализу практики, не только органы власти определенного государства, но и международные организации, политические партии, общественные объединения, иные негосударственные, в том числе коммерческие, структуры, должностные лица и другие субъекты. Целью конкретных актов терроризма и их серий бывает, как уже отмечалось, воздействие на: или широкую общественность, или группу людей, или отдельных лиц, или население, или правительство, или международную организацию.

Запугивание населения бывает и самостоятельной целью, и средством. Запугивание населения как цель используется, например, во время войны для подавления сопротивления населения. Запугивание населения бывает также средством воздействия на органы власти, когда требования террористов подкрепляются позицией испуганного населения не вмешиваться, не проводить контртеррористическую операцию, выполнять требования террористов.

Последнее связано с двойным механизмом воздействия на «третью сторону» – адресат требований: непосредственный и опосредованный. Опосредованное воздействие может осуществляться многопланово, в том числе путем создания такой атмосферы в обществе (как правило, с использованием средств массовой информации), которая подрывает доверие к государственным либо иным органам, дестабилизирует политико-правовую, экономическую и иную ситуацию. Подрывы домов, железнодорожных путей и поездов создают подобные ситуации. При этом для террористических подрывов характерно отсутствие непосредственных претензий к жителям домов и конкретным пассажирам поездов.

Интенсивное опосредованное воздействие нередко начинает оказываться через некоторое время после того, когда непосредственное устрашение не приносит быстрого и желаемого результата. В этом случае включаются дополнительные механизмы давления на субъекта, к которому предъявляются определенные требования. Используются механизмы организации социальной паники через средства массовой информации, иные способы формирования общественных, групповых, клановых, иных социально-психологических мнений и настроений. С этих позиций нельзя недооценивать общественную опасность публичного оправдания и публичных призывов к террористической деятельности. Не

случайно за них установлена уголовная ответственность (ст. 205² УК РФ).

Организаторами террористических акций требования формулируются при каждом террористическом акте или выдвигаются в какой-то иной момент, а серия террористических актов рассматривается как убедительное подтверждение соответствующих требований и угроз.

Следует при этом разграничивать требования организаторов-заказчиков террористического акта, в том числе ретранслируемые исполнителями, и требования самих исполнителей, в том числе носящие характер эксцессов.

Непосредственные организаторы и исполнители террористического акта действуют в соответствии с указаниями организатора-заказчика террористического акта. С последним они могут находиться в разных отношениях: редко – разового характера, но, как правило, длительных. Изучение уголовных дел, интервью с осужденными террористами свидетельствуют о том, что почти все они проходили обучение, подготовку в специальных лагерях и центрах, получали от организаторов таких лагерей и их покровителей регулярную финансовую, материальную и иную поддержку.

Мотивация террористических преступлений носит разнообразный характер. Анализ уголовных дел показывает, что в России совершались захваты заложников не только с политическими целями, но и ради получения террористами значительных финансовых средств, и в целях добиться от представителей власти должного исполнения их полномочий, и ради прекращения борьбы с деятельностью конкретных организованных преступных формирований, и из-за освобождения осужденных преступников.

При осуществлении уголовного преследования, прокурорского надзора необходимо учитывать различия в мотивации организаторов – заказчиков террористических преступлений, непосредственных организаторов-исполнителей и иных исполнителей, а также организаторов, руководителей и иных участников организованных преступных формирований, совершающих террористические преступления либо причастных к этому.

Ведущая мотивация *лидеров* террористических формирований, по данным опросов сотрудников спецслужб и правоохранительных органов Южного федерального округа в 2005 г. выглядит следующим образом:

- обеспечение криминального предпринимательства, приносящего доходы и обеспечивающего власть (по оценкам 40% опрошенных);

- стремление к созданию самостоятельного государства и самостоятельному решению вопросов государственной и иной политики в рамках национальных традиций и обычаев (17 – 29% опрошенных¹);

- осознание неотвратимости ответственности за содеянное и стремление уйти от нее, сохранив преступные доходы и привычный образ жизни (16 – 23%);

- стремление лидеров организованных формирований к сепаратизму и объединению с исламским миром (19 – 22%);

- использование терроризма преимущественно как демонстрации власти и сохранения «лица» (14% и 16% опрошенных).

Ведущая мотивация *рядовых участников* террористических формирований по данным тех же опросов:

- рассматривают свое участие как единственный источник доходов (по мнению 37 – 49% опрошенных);

- участвуют в организациях и террористических актах в силу того, что выросли в военных условиях, ничего больше не умеют делать и считают свои действия единственно для себя возможными, оправданными (27 – 42%);

- во имя «победы» ислама в разных его вариантах (18 – 27%);

- боятся ответственности за отказ от участия в преступных организациях и террористических акциях (14 – 22%);

- в силу семейных, тейповых влияний (6 – 22%);

- во имя сохранения национальных обычаев, традиций тейпов (3 – 15%).

Терроризм, таким образом, бывает связан с разнообразной мотивацией.

При этом важно разграничивать так называемые побудительную и смыслообразующую мотивации. Первая, действительно побуждающая к терроризму, как правило, в процессе уголовного преследования вуалируется и подменяется оправдывающими совершенное преступление объяснениями.

Кроме того, анализ показывает, что у многих организаторов терроризма, зачастую, за декларируемой приверженностью идеям ваххабизма, ислама, интересам этноса фактически скрывается за-

¹ Разброс мнений отражает различия в ответах сотрудников разных правоохранительных органов, спецслужб, судей. Но при этом важно, что иерархия мотивов, по мнению всех опрошенных, одинакова.

интересованность в сверхдоходах, власти, в том числе ради сохранения, приумножения доходов, влияния на окружающих, а также в уходе от уголовной ответственности по законам Российской Федерации.

Среди исполнителей было, да и продолжает встречаться немало тех молодых людей, которые длительное время находились, вырастали в незаконных вооруженных и других преступных формированиях, не получили образования, специальности и навыков мирной жизнедеятельности¹. Или не получили специальности и достойного образования уже после завершения фазы вооруженного конфликта; не имеют работы и им затруднен доступ к легальным источникам доходов. Участие в таких формированиях они рассматривают как единственный возможный для себя источник дохода. Особенно в условиях их отчуждения от «большого мира», замыкания на контактной среде, психологической обработки и приобщения к употреблению наркотиков. Как пишет профессор Н.В. Просандеева применительно к ситуации 90-х гг. XX в., «террор стал адекватной формой деятельности для чеченских субпролетариев, а радикальный ислам – адекватной идеологией, способной одновременно сплотить чеченское общество, нормировать его, а также оправдать любые действия по отношению к иноверцам... Чеченских боевиков создала трагическая социальная ситуация»².

Важно полно выяснять причинные цепочки и комплексы террористического поведения, условия совершения соответствующих деяний, а также использовать уголовно-процессуальные институты, позволяющие применять дифференцированные меры реагирования к субъектам преступлений. Сочетать это с информированием компетентных органов о необходимости оказания социальной помощи нуждающимся в ней лицам для их социализации в рамках правовых норм и цивилизованной системы ценностей.

¹ «Чем могли заняться чеченские парни в условиях развала советской экономики и запроса на полукриминальный бизнес, роста националистических настроений, эскалации военного насилия? Ответ очевиден... Таким образом, в конце 90-х основной политической силой в Чечне стала еле грамотная, но повоевавшая молодежь, вместе с оружием получившая в недавней войне навыки профессиональных бойцов вкупе с самомнением героических защитников нации и исламской веры», – пишет Н.В. Просандеева в статье «Многоликий исламский экстремизм и терроризм: социокультурный аспект» // Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 2010. С. 23.

² *Просандеева Н.В.* Указ. соч.

Организаторы терроризма изменяют формы своей деятельности.

В разных регионах России существует так называемое террористическое подполье, создающее высокую степень террористической угрозы.

Особого внимания требуют, следующие опасные процессы:

- продолжающееся формирование глобальных террористических сетей, осуществляющих подготовку и обеспечивающих организацию террористических актов при организующей, руководящей роли иностранных граждан и подданных. На территории России существуют террористические организации, характеризующиеся многоаспектной и масштабной преступной деятельностью, как правило, международного характера;

- проникновение террористов и их пособников в государственные и общественные структуры;

- включение многих молодых людей в различные неформальные объединения, от которых при определенных условиях может исходить террористическая опасность, и наличие у них убеждений, что принимаемые в рамках закона меры противодействия незаконной миграции, сепаратизму, терроризму, связанным с ними коррупции и другим криминальным явлениям не результативны.

По данным исследований, в России выделяются следующие виды терроризма:

- ***Терроризм, иницируемый и организуемый из-за рубежа, способ ведения так называемой суррогатной войны.*** При ведении такой войны преследуются определенные геополитические цели (ослабление российской государственности, фактическая ликвидация суверенитета, обеспечение свободного доступа к природным богатствам страны и др.)¹. По материалам уголовных дел и интервью с осужденными террористами в организации подготовки террористов и террористических преступлений просматривается участие представителей спецслужб иностранных государств.

Анализ показывает, что практически все террористические акции в России носят организованный характер. Например, наиболее крупномасштабные из них совершались до середины первого десятилетия XXI в. лицами, прошедшими подготовку в лагере «Кавказ» под руководством Хаттаба и Басаева, а также за

¹ Не случайно регион Северного Кавказа на карте, опубликованной в книге Бжезинского «Великая шахматная доска», называется «Евразийские Балканы».

рубежом¹. Позднее – в лагерях под руководством иных лиц и за рубежом².

Отмечается связь террористической активности иностранных граждан с деятельностью зарубежных спецслужб. В опубликованном в средствах массовой информации 3 сентября 1996 г. документе говорилось, что в апреле-мае 1996 г. административ-

¹ С 1994 г. Усама бен Ладен пытался выстроить на Северном Кавказе ячейку своей «Аль-Каиды». По его приказу в Россию прибыли как рядовые боевики из арабских стран, так и пять активных деятелей международной террористической организации – Хаттаб, Абу Хавс (уроженцы Иордании), Абу аль-Валид, Абу Кутейб (уроженцы Саудовской Аравии) и Абу Дзейт (уроженец Кувейта). Все они еще в начале 90-х г. прошли обучение в полевых лагерях «Аль-Каиды» в Пакистане. В 1994 – 1995 гг. бен Ладен распорядился Хаттабу, Абу аль Валиду и Абу Хавсу отправляться в Чечню, а Абу Дзейта и Абу Кутейба он послал воевать в Боснию, позже в Чечню. Хаттаб сошелся с большинством лидеров местных боевиков и возглавил отделение «Аль-Каиды» на Северном Кавказе. Его заместителями стали Абу аль-Валид и Абу Дзейт. Абу Кутейб отвечал за деятельность террористической организации бен Ладена в Ингушетии. Абу Хавс стал одним из руководителей лагеря боевиков «Исламский центр «Кавказ». Абу Хавс лично подготовил организаторов большинства крупных терактов в России. В 1996 г., по данным спецслужб, Абу Хавс по распоряжению Усамы бен Ладена переехал в Грузию, где стал выстраивать ячейку «Аль-Каиды». Там он построил для ваххабитов мечеть, открыл госпиталь для боевиков, раненных в Чечне. Однако главной его задачей тогда было создание в Грузии лагерей, в которых бандиты проходили обучение. Все средства на войну в Чечне «Аль-Каида» вначале отправлялись в Панкисское ущелье Абу Хавсу, а дальше он распорядился ими сам, решая, сколько направить в Чечню, а сколько пустить на другие цели. В задачи Абу Хавса входило и исправное снабжение боевиков оружием. Кутейб поселился под Малгобеком, разместив в подвале небольшого дома мощную рацию, позволявшую ему общаться с боевиками почти на всей территории Чечни и соседних республик. Абу Дзейт после отъезда в Грузию Абу Хавса возглавил лагерь «Исламский центр «Кавказ» и лично подготовил группу профессиональных диверсантов, в том числе «русского ваххабита» Павла Косолапова, устроившего взрывы в Подмоскowie, Воронеже и Самаре. Первым из пятерки посланников бен Ладена спецслужбы в 2002 г. ликвидировали Хаттаба. После этого место представителя «Аль-Каиды» на Северном Кавказе занял Абу аль-Валид, который был убит в 2004 г. После его смерти лидером ячейки «Аль-Каиды» стал Абу Хавс. В июле 2004 г. после многочасового боя Абу Кутейб взорвал на себе пояс шахида. В результате ингушский филиал «Аль-Каиды» Абу Хавс поручил возглавить Абу Дзейту, который погиб от полученных ранений в феврале 2005 г. в Ингушетии. После этого Абу Хавс опять уехал в Грузию, где отсиживался несколько месяцев, а потом вернулся в Россию. В ноябре 2006 года лидер северокавказского отделения «Аль-Каиды» вместе с охраной находился в Хасавюрте (Дагестан), откуда собирался отправиться в Грузию. Дом был блокирован, боевики попытались вырваться через задний двор, оказывая вооруженное сопротивление, во время которого Абу Хавс был расстрелян. После его смерти «Аль-Каида» и бен Ладен фактически прекратили финансирование своего северокавказского отделения. Оставшиеся в республике арабские полевые командиры вынуждены были войти в отряды местных боевиков, хотя формально и значились лидерами ячейки «Аль-Каиды». Сначала им был уроженец Судана Ясир, которого убили в июне 2010 г. в Веденском районе Чечни. А потом – уроженец Иордании Моханнад, убитый в Чечне в апреле 2011 г. (См.: *Шварев А.* Как в России убивали посланцев бен Ладена <http://www.rosbalt.ru/kavkaz/2011/05/03/845351.html> 9.05.2011). См. также: *Журавель В.* Хронограф терроризма и антитеррора. М., 2007.

² Федеральная служба безопасности РФ предотвратила теракт на железной дороге, целью которого должен был стать скоростной поезд «Сапсан» на маршруте Москва – Санкт-Петербург. По данным ФСБ, организатором теракта был уроженец Кабардино-Балкарии 22-летний Ислам Хамужев. В 2010 г. он перебрался в Дагестан и прошел подготовку в лагере террористов. После этого лидеры бандитского подполья отправили боевика в Москву (<http://top.rbc.ru/incidents/15/08/2011/610410.shtml> 15.08.2011).

ными структурами ряда стран при объединяющей руководящей роли ЦРУ США была проделана немалая работа в области реализации интересов Запада в кавказском регионе. Было решено, что дальнейшая координация действий в этой части возлагается на Совет национальной безопасности Турции, к которому прикомандировываются «специалисты по Кавказу» из США, Англии и ФРГ¹.

Исследования привели А.А. Паненкова, как и других исследователей, к выводу, что «большинство исполнителей серьезных террористических акций – граждане России и других государств проходили специальную боевую и психологическую подготовку в лагере Хаттаба, Басаева² и в других местах, в том числе за рубежом. Расширение масштабов преступной деятельности А. Масхадова, Ш. Басаева было связано с привлечением в незаконные вооруженные формирования все большего числа различных физических лиц, включая иностранцев, незаконно пересекавших государственную границу РФ.

В комплексе все это дало основание для следующего вывода: на территории Чеченской Республики и в других регионах Северного Кавказа в конце XX в. фактически террористическая деятельность переросла в «суррогатную войну»³ с признаками иностранной вооруженной агрессии, которая перешла в новом веке в более латентную фазу, но не менее опасную, так как ее следствие – «расползание» террористической деятельности практически по всем республикам Северного Кавказа. «Языки пламени» вырываются периодически в разных местах.

Определение ООН агрессии предусматривает в качестве субъекта агрессии только государство или группы государств. ООН в Резолюции 14 декабря 1974 г. отметила следующее: «Агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций, как это установлено в настоящем определении».

¹ Устинов В.В. Международный опыт борьбы с терроризмом. Стандарты и практика. М., 2002. С. 531; *его же*. Обвиняется терроризм. М., 2002; Россия: 10 лет борьбы с международным терроризмом. М., 2008.

² Так, подданный Королевства Саудовская Аравия Абу Кутейба Джаммаль был организатором и руководителем незаконных вооруженных формирований, действующих на территории Чечни, Ингушетии, Дагестана и Кабардино-Балкарии. Прибыл на территорию Чечни вместе с Хаттабом (http://www.rian.ru/rian/intro.cfm?nws_id=784498. 18 января 2004 г.).

³ В.В. Устинов в своих работах писал о так называемой суррогатной войне.

В соответствии со ст. 3 указанной Резолюции «Любое из следующих действий, независимо от объявления войны, с учетом и в соответствии с положениями статьи 2, будет квалифицироваться в качестве акта агрессии:...f) действие государства, позволяющего, чтобы его территория, которую оно предоставило в распоряжение другого государства, использовалась этим другим государством для совершения акта агрессии против третьего государства; g) засылка государством или от имени государства вооруженных банд, групп и регулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства, носящие столь серьезный характер, что это равносильно перечисленным выше актам, или его значительное участие в них». Согласно ст. 4 «вышеприведенный перечень актов не является исчерпывающим, и Совет Безопасности может определить, что другие акты представляют собой агрессию согласно положениям Устава»¹.

В мире изменяются формы и механизмы фактической агрессии. Иностранные государства-агрессоры могут действовать не так открыто, как прежде, а через многочисленные организации, происхождение и финансирование которых бывает строго законспирировано.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что при рассмотрении вопроса в широкой исторической ретроспективе просматриваются интересы одних и тех же государств в таких горячих точках, как Кавказ, Балканы².

В этом плане актуально рассмотрение на международном уровне вопроса о конкретизации с учетом современных реалий международно-правовых актов о терроризме, агрессии, лицах, совершающих данные преступления по политическим мотивам. Роль прокуратуры в этом отношении может быть значительной, ибо в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» «Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляет прямые

¹ ООН отметила в Резолюции 14 декабря 1974 года: «...считая также, что, поскольку агрессия является наиболее серьезной и опасной формой незаконного применения силы, таящей в себе в условиях существования различных видов оружия массового уничтожения возможную угрозу мирового конфликта со всеми его катастрофическими последствиями, на данной стадии следует дать определение агрессии, вновь подтверждая обязанность государств не использовать вооруженную силу в целях лишения народов их права на самоопределение, свободу и независимость или нарушения территориальной неприкосновенности».

² Устинов В.В. *Международный опыт борьбы с терроризмом. Стандарты и практика.* С. 531; *Организованный терроризм и организованная преступность.* М., 2002.

связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации».

Перед органами прокуратуры России стоит задача участия в гармонизации международных и российских правовых документов, различных нормативных правовых актов России; расширения и укрепления международных связей, подготовки материалов, направляемых в иностранные государства для обеспечения экстрадиции лиц, совершивших преступления, а также в других целях с учетом международно-правовых документов и требований законодательства соответствующих государств.

Сепаратистский терроризм, инициируемый и организуемый при поддержке из-за рубежа преимущественно теми жителями национальных образований, многие из которых являлись или являются участниками организованной преступной деятельности (включая экономическую, должностную, против основ конституционного строя и безопасности государства, против конституционных прав и свобод человека и гражданина, общеуголовных и др.), рассчитывают на отделение от России, вхождение во власть новых государственных образований, распоряжение национальным достоянием республик и уход от уголовной ответственности за прежние криминальные деяния.

В обвинительной речи по делу Салмана Радуева и других бывший Генеральный прокурор Российской Федерации В.В. Устинов отметил, что целью захвативших власть в Чеченской Республике экстремистов было отвергнуть от России важнейший в геостратегическом отношении регион, создать там криминальный анклав, где можно беспрепятственно готовить международных террористов, изготавливать и распространять оружие и наркотики, укрывать похищенных для выкупа людей, организовывать масштабные финансовые аферы.

При этом надо учитывать, что информация покровителей и идеологов терроризма у зарубежной части отечественных специалистов сформировала ряд ложных убеждений. Если судить по экспертным показаниям господина Томаса де Вааля в суде Великобритании, «Чечня вошла в Российскую империю только в 1860-е гг., намного позже, чем многие другие территории того, что потом называлось Советским Союзом...». Однако имеются подлинные архивные документы о вхождении Чечни в Российскую империю в 1807 г. Чеченскими старейшинами были подписаны Постановление о добровольном вступлении в Российскую империю и Клятвенное обещание на Коране верно служить Российскому им-

ператору. В конце каждого из указанных документов кроме подписей чеченских старейшин имеются их пальцевые отпечатки¹.

• **Псевдорелигиозный, часто так называемый исламский, терроризм, иницируемый и организуемый идеологами «Великого Халифата» и соответствующей геополитической экспансии.** В том числе лицами, пропагандирующими разнообразные «версии» ислама и использующими возможности психологического воздействия на посетителей многочисленных медресе и мечетей, действующих вне рамок закона. Только в Дагестане всего 8 из 34 религиозных учебных заведений мусульман имели все документы, разрешающие их деятельность в РФ.

• **Терроризм анархистов, носящий международный характер².** При этом отмечаются активные действия по вовлечению анархистами в свои ряды молодых людей нерусской национальности.

• **Терроризм экстремистов,** базирующийся на убеждении, что не являются результативными принимаемые в рамках закона меры борьбы с сепаратистским, исламским терроризмом, незаконной миграцией и связанной с ней организованной преступной деятельностью, а также иными криминальными проявлениями.

Как и за рубежом, выделяется терроризм левых экстремистов и правых экстремистов.

§ 2. Отражение терроризма и его проявлений в российском законодательстве

Отечественный законодатель следующим образом подошел к отражению терроризма и его проявлений в законодательстве:

• в Федеральном законе от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» дал общее определение терроризма, террористической деятельности, террористического акта;

• в Уголовный кодекс Российской Федерации ввел статьи, отражающие разные проявления терроризма;

¹ Прокуратурой Республики Дагестан совместно с правоохранительными органами и с непосредственным участием органов исполнительной власти, духовенства было установлено, что финансирование ваххабизма на Северном Кавказе осуществлялось через религиозную благотворительную организацию «Живое наследие ислама» (со штаб-квартирой в Кувейте), а также через благотворительные организации Саудовской Аравии «Саар Фаундейшен», «Спасение» («Аль Игаса»); представительство международного благотворительного фонда «Беневоленс»; благотворительные фонды «Аль-Хайрия» (Судан) и «Катар» (Катар); через международную исламскую организацию «Таблиг» (Пакистан).

² (<http://www.businesspress.ru/newspaper/article.asp?mId=40&aid=12259>).

- предусмотрел административную ответственность за ряд деяний, связанных с терроризмом, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях;

- ввел гражданско-правовую ответственность организаций за причастность к терроризму:

в Федеральном законе от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» дал понятие «финансирование терроризма» и предусмотрел систему мер по противодействию ему и легализации преступных доходов.

Что касается Федерального закона «О противодействии терроризму», то в п. 1 ст. 3 говорится: «1) терроризм – 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».

Итак, в соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» терроризм – это:

идеология и практика воздействия;

воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями;

воздействие, связанное с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Другими словами, налицо специфический метод воздействия – оказывается воздействие на указанные органы, но связано с устрашением населения или иными формами противоправных насильственных действий.

Речь идет об особом виде системного воздействия, которое бывает всегда организованным или предумышленным, продуманным, «заранее устроенным»: требует совершения системы разных деяний, обеспечивающих и целенаправленное воздействие на указанные органы власти, местного самоуправления, международные организации, и устрашение населения, совершение иных противоправных насильственных действий.

Как правило, терроризм носит организованный характер и по другому основанию – террористические преступления совершаются организованными группами или другими организованными преступными формированиями.

Не случайно в п. 2 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» говорится о террористической деятельности как деятельности системной, включающей разные составляющие:

«2) террористическая деятельность – деятельность, включающая в себя:

а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;

б) подстрекательство к террористическому акту;

в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;

г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;

д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;

е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности».

Пункт 3 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» содержит описание террористического акта как отдельного деяния, но при его описании приводятся признаки терроризма:

«3) террористический акт – совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях (в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ)».

Если взрывы, поджоги совершаются в иных целях, чем воздействие на принятие решения органами власти или международными организациями, то это деяние, предусмотриваемое иными статьями УК РФ, но не ст. 205 УК РФ, в части 1 которой дается следующее определение террористического акта:

«Статья 205. Террористический акт
(в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ)

1. Совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях – наказываются...»

Заметим, что в ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» и ч. 1 ст. 205 УК РФ не говорится о воздействии на органы местного самоуправления, которые упоминаются в определении терроризма (п. 1 ст. 3 УК РФ).

При сравнении далее российских и международных правовых актов будут видны и иные несогласования, в том числе касающиеся определения терроризма. Прокурорам их важно иметь в виду, поскольку на территории Российской Федерации существует приоритет общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров над федеральными законами.

В ст. 24 Федерального закона «О противодействии терроризму» содержится еще одно новое понятие, которое коротко можно было бы назвать «организация, причастная к терроризму». О ней говорится следующее:

«Статья 24. Ответственность организаций за причастность к терроризму

1. В Российской Федерации запрещаются создание и деятельность организаций, цели или действия которых направлены на пропаганду, оправдание и поддержку терроризма или совершение преступлений, предусмотренных статьями 205 – 206, 208, 211, 277 – 280, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации.

2. Организация признается террористической и подлежит ликвидации (ее деятельность - запрещению) по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему прокурора в случае, если от имени или в интересах организации осуществляются организация, подготовка и совершение преступлений, предусмотренных статьями 205 – 206, 208, 211, 277 – 280, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также в случае, если указанные дей-

ствия осуществляет лицо, которое контролирует реализацию организацией ее прав и обязанностей. Решение суда о ликвидации организации (запрете ее деятельности) распространяется на региональные и другие структурные подразделения организации.

3. Оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество организации, ликвидируемой по основаниям, предусмотренным настоящей статьей, подлежит конфискации и обращению в доход государства в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Решение о конфискации указанного имущества и его обращении в доход государства выносится судом одновременно с решением о ликвидации организации.

4. Положения настоящей статьи распространяются на иностранные и международные организации, а также на их отделения, филиалы и представительства в Российской Федерации.

5. Федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности ведет единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных судами Российской Федерации террористическими. Указанный список подлежит опубликованию в официальных периодических изданиях, определенных Правительством Российской Федерации».

Причастная к терроризму организация – не организованная преступная группа, не преступное сообщество в уголовно-правовом понимании. Речь идет о другой организации, общее понятие которой дается в ГК РФ, но специфические характеристики которой сводятся к следующим:

- *от имени или в интересах данной организации* осуществляются организация, подготовка и совершение преступлений, предусмотренных статьями 205 – 206, 208, 211, 277 – 280, 282¹, 282² и 360 УК РФ;

- организацию, подготовку и совершение преступлений, предусмотренных ст. 205 – 206, 208, 211, 277 – 280, 282¹, 282² и 360 УК РФ *осуществляет лицо, которое контролирует реализацию организацией ее прав и обязанностей.*

Следует учитывать, что, во-первых, в ст. 83 Конституции РФ термин «организация» употреблен в самом общем виде применительно к международным организациям без указания их конкретной организационно-правовой формы.

Во-вторых, в ГК РФ и ряде иных нормативных правовых актов понятие «организация», хотя часто употребляется в связи с конкретными ее наименованиями («коммерческая», «некомерче-

ская», «общественная» и т.п.), все-таки используется как и более общее понятие. Например, в ст. 48 ГК РФ говорится о том, что «юридическим лицом признается организация» без конкретизации ее организационно-правовой формы, а лишь с указанием на то, что такая организация имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде».

В ч. 1 ст. 117 ГК РФ и ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» говорится¹: «общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей». Сюда же относятся и фонды, организации любых других организационно-правовых форм.

В ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» разграничиваются понятия «объединение» и «организация». В частности, общественная организация рассматривается как одна из организационно-правовых форм общественного объединения. В ст. 8 того же Закона говорится: «Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан... В случае государственной регистрации общественной организации ее постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации и исполняет ее обязанности в соответствии с уставом».

Общественные объединения, согласно ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях», могут выступать и в таких организационно-правовых формах, как общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

Нередко, например, финансирование террористической деятельности осуществляется через фонды, органы общественной

¹ В редакции Федерального закона от 13.05.2008.

самодетельности и т.п. Фонды также являются организациями, ибо ст. 118 «Фонды» ГК РФ гласит: «Фондом для целей настоящего Кодекса признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели».

Меры реагирования на организацию, причастную к терроризму, не носят уголовно-правового характера: организация признается террористической и подлежит ликвидации (ее деятельность – запрещению) по решению суда на основании заявления Генерального прокурора РФ или подчиненного ему прокурора.

Здесь приходится решать непростой вопрос о разграничении только террористических организаций и тех, которые причастны к терроризму либо могут оцениваться как экстремистские. Важно дифференцированное применение норм Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и «О противодействии терроризму».

• В ст. 3 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ) говорится, что «для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

финансирование терроризма – предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования или преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений (в ред. Федерального закона от 27.07.2010 № 197-ФЗ)».

Что касается Уголовного кодекса Российской Федерации, то понятия, производные от слова «терроризм», содержатся в ст. 205 «Террористический акт»; ст. 205¹ «Содействие террористической деятельности»; ст. 205² «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное

оправдание терроризма»; ст. 207 «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма».

Однако необходимо иметь в виду следующее:

- не всякое заведомо ложное сообщение об акте терроризма содержит признаки терроризма и подчинено специфической его цели;

- существует ряд иных деяний, которые совершаются террористами и подпадают под признаки терроризма: захват заложника, угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава, организация незаконного вооруженного формирования и другие, в том числе указанные в так называемых антитеррористических конвенциях и протоколах Организации Объединенных Наций, которые приводятся далее.

Все это делает проблемным выделение при анализе реально совершаемых террористических преступлений и по существу – вычленение особого вида преступности – террористической. О таком выделении говорится в главе 3.

Понятие «терроризм» преимущественно связано с его криминальными проявлениями, отражаемыми в уголовном законе. Однако в борьбе с терроризмом используются также административные и иные правовые меры воздействия. Существуют, например, административно наказуемые деяния, связанные с терроризмом и контртеррористической операцией, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях:

ст. 15.27 «Нарушение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (введена Федеральным законом от 30.10.2002 № 130-ФЗ);

ст. 20.27 «Невыполнение в зоне проведения контртеррористической операции законного распоряжения лица, проводящего указанную операцию»;

ст. 14.20 «Нарушение законодательства об экспортном контроле» предусматривает ответственность за «осуществление внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами либо результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов и в отношении которых установлен экспортный контроль, без специального разре-

шения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), либо с нарушением требований (условий, ограничений), установленных разрешением (лицензией), а равно с использованием разрешения (лицензии), полученного (полученной) незаконно, либо с представлением документов, содержащих недостоверные сведения, за исключением случаев, предусмотренных статьями 16.1, 16.3, 16.19 настоящего Кодекса (в ред. Федерального закона от 28.12.2009 № 380-ФЗ)».

Статья 3.9 «Административный арест» предусматривает, что «административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или *правового режима контртеррористической операции* до тридцати суток. Административный арест назначается судьей (в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ)».

Статья 3.12 «Административное приостановление деятельности» устанавливает, что такое приостановление деятельности применяется в том числе в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и *финансированию терроризма* (в ред. федеральных законов от 05.11.2006 № 189-ФЗ, от 18.12.2006 № 232-ФЗ, от 24.07.2007 № 211-ФЗ, от 19.05.2010 № 87-ФЗ, от 27.07.2010 № 195-ФЗ). В соответствии со ст. 4.5 «Давность привлечения к административной ответственности» постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения, за нарушение законодательства Российской Федерации... о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и *финансированию терроризма* по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения. Часть 2 ст. 4.5 гласит, что «при дьящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения».

§ 3. Отражение терроризма в международных правовых актах

В целом ряде документов ООН, в том числе в Резолюции Совета Безопасности ООН 1566 (2004), принятой 8 октября 2004 г., ООН¹ последовательно преступные террористические акты рассматриваются как такие деяния, в том числе против гражданских лиц,

которые совершаются с намерением:

причинить смерть или серьезный ущерб здоровью, или захватить заложников,

и преследуют цель:

вызвать состояние ужаса:

у широкой общественности,

или группы людей,

или отдельных лиц,

запугать население

или заставить совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения:

правительство

или международную организацию.

В рамках системы ООН разработаны шестнадцать универсальных соглашений (13 основных конвенций и 3 дополнительных протокола), направленных против международного терроризма и касающихся конкретных видов террористической деятельности:

1. **Конвенция «О преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов»** 1963 г. (Токийская конвенция), касающаяся авиационной безопасности:

применяется к актам, затрагивающим безопасность в полете;

разрешает командиру воздушного судна устанавливать разумные меры, включая сдерживание, в отношении любого лица, которое, по мнению командира, совершило или намеревается совершить такой акт, когда это необходимо для защиты безопасности воздушного судна; и

требует, чтобы договаривающиеся государства арестовывали нарушителей и возвращали контроль над воздушным судном законному командиру.

¹ См.: *Комментированный сборник международных и российских правовых актов о борьбе с терроризмом*. М., 2007. С. 63 – 79 и др.

СССР подписал Конвенцию 16.12.1970 и ратифицировал с оговоркой (Указ Президиума ВС СССР от 04.08.1971).

2. Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года (Гаагская конвенция), касающаяся захвата воздушных судов:

объявляет преступлением действия любого лица на борту воздушного судна, находящегося в полете, «незаконно, путем насилия или угрозы применения насилия или путем любой другой формы запугивания захватывает это воздушное судно или осуществляет над ним контроль», либо пытается совершить любое такое действие;

требует, чтобы участники Конвенции применяли в отношении захвата воздушных судов «суровые меры наказания»;

требует, чтобы стороны заключали преступников под стражу с целью либо их выдачи, либо осуществления преследования по делу; и

требует, чтобы стороны оказывали друг другу содействие в связи с уголовным разбирательством, начатым согласно Конвенции.

СССР ратифицировал Конвенцию (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 27.12.1972) с оговоркой.

3. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 года (Монреальская конвенция), касающаяся актов авиационного саботажа, таких, как взрывы бомб на борту воздушного судна, находящегося в полете:

объявляет преступлением действия лица, незаконно и преднамеренно совершающего акт насилия в отношении лица, находящегося на борту воздушного судна в полете, если такой акт может угрожать безопасности этого воздушного судна; помещение на воздушное судно взрывчатого вещества; попытку совершить такие действия или соучастие лицу, которое совершает или пытается совершить любое такое действие;

требует, чтобы участники Конвенции применяли в отношении таких преступлений «суровые меры»; и

требует, чтобы участники брали под стражу преступников либо для их выдачи, либо для осуществления преследования по делу.

СССР ратифицировал Конвенцию (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 27.12.1972) с оговоркой.

4. Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 года, касающаяся нападений на высокопоставленных должностных лиц правительств и дипломатов:

определяет «лицо, пользующееся международной защитой» как главу государства, министра иностранных дел, представителя или должностного лица государства или международной организации, которое имеет право на специальную защиту в иностранном государстве, и его семью; и

требует, чтобы участники устанавливали уголовную ответственность и предусматривали «соответствующее наказание с учетом тяжкого характера» за преднамеренное убийство, похищение или другое нападение против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой, насильственное нападение на официальное помещение, жилое помещение или транспортное средство такого лица, угрозу совершить такое нападение или попытку его совершения, и действия «в качестве соучастника».

Конвенция подписана СССР 07.06.1974 с оговоркой и ратифицирована (Указ Президиума ВС СССР от 26.12.1975 № 2727-IX).

5. Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года («Конвенция о заложниках»):

предусматривает, что «любое лицо, которое захватывает или удерживает другое лицо и угрожает убить, нанести повреждение или продолжать удерживать другое лицо для того, чтобы заставить третью сторону, а именно: государство, международную межправительственную организацию, какое-либо физическое или юридическое лицо или группу лиц – совершить или воздержаться от совершения любого акта в качестве прямого или косвенного условия для освобождения заложника, совершает преступление захвата заложников по смыслу настоящей Конвенции.

СССР присоединился к Конвенции в 1987 г. В Указе Президиума Верховного Совета от 07.05.1987 № 6941-ХІ содержатся оговорка и заявление.

6. Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 года (Конвенция о ядерных материалах), касающаяся незаконного захвата и использования ядерных материалов:

устанавливает уголовную ответственность за незаконное владение, использование, передачу или кражу ядерного материала и угрозу использовать ядерный материал для причинения

смерти, серьезных увечий или существенного ущерба собственности.

Поправки к Конвенции о физической защите ядерного материала:

юридически обязывают государства-участники защищать ядерный материал при его мирном использовании, хранении и перевозке внутри государства, а также ядерные установки;

предусматривают расширенное сотрудничество между государствами в отношении оперативных мер по обнаружению и возвращению пропавшего или украденного ядерного материала, смягчения или сведения к минимуму радиологических последствий саботажа или предотвращения связанных с этим преступлений и борьбы с ними.

Конвенция подписана от имени СССР 22.05.1980 и ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 04.05.1983 со следующей оговоркой, сделанной при подписании: «Союз Советских Социалистических Республик не считает себя связанным положениями пункта 2 статьи 17 Конвенции относительно передачи в арбитраж или направления в Международный Суд спора о толковании или применении Конвенции по просьбе любой из сторон в споре». Вступила в силу для СССР 08.02.1987.

7. *Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию*, 1988 года, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации:

распространяет положения Монреальской конвенции (см. п. 3 выше) с целью охватить террористические акты в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию.

Ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20.02.1989 № 10153-XI.

8. *Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства*, 1988 года, касающаяся террористической деятельности на борту судов:

устанавливает правовой режим, применимый к актам, направленным против международного морского судоходства, аналогичный режимам, установленным для международной авиации; и объявляет преступлением, действия лица по незаконному и преднамеренному захвату судна или осуществлению контроля над ним силой или угрозой силы или путем любой другой формы запугивания, совершение акта насилия против лиц на бор-

ту судна, если этот акт может угрожать безопасному плаванию данного судна, помещение или совершение действия в целях помещения на борт судна устройства или вещества, которое может разрушить это судно, и совершение других актов, направленных против безопасности судов.

Протокол 2005 года к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства:

объявляет преступлением использование судна в качестве средства для совершения террористического акта;

объявляет преступлением перевозку на борту судна различных материалов, когда известно, что они предназначены для использования с целью причинить или создать угрозу причинения смерти или серьезных увечий или ущерба для совершения террористического акта;

объявляет преступлением перевозку на борту судна лиц, которые совершили террористический акт; и

устанавливает процедуры для высадки на борт судна, которое считается совершившим преступление согласно Конвенции.

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства и Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (1988 г.), были ратифицированы Указом Президиума Верховного Совета от 07.05.1987 № 6941.

9. Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1998 года, касающийся террористической деятельности на морских стационарных платформах:

устанавливает правовой режим, применимый к актам, направленным против стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, который сходен с режимами, установленными в области международной авиации.

Протокол 2005 года к Протоколу о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе:

применяет изменения к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, в отношении стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе.

6 марта 2001 г. принят Федеральный закон № 22-ФЗ «О ратификации Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства и Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе.

10. **Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения** 1991 года предусматривает химическую маркировку для облегчения обнаружения пластических взрывчатых веществ, например для борьбы с актами саботажа в отношении воздушных судов:

предназначена для установления контроля и ограничения в отношении использованных немаркированных и не поддающихся обнаружению пластических взрывчатых веществ (заключена после взрыва рейса 103 компании «ПанАм» в 1988 г.);

стороны обязаны на своих соответствующих территориях обеспечивать эффективный контроль в отношении «немаркированных» пластических взрывчатых веществ, т.е. тех взрывчатых веществ, которые не содержат одно из маркирующих веществ, о котором говорится в Техническом приложении к договору; и

в целом каждый участник обязан, среди прочего, принимать необходимые и эффективные меры для запрещения и предотвращения изготовления на его территории немаркированных взрывчатых веществ; предотвращать ввоз на его территорию и вывоз с нее немаркированных взрывчатых веществ; осуществлять строгий и эффективный контроль над владением и передачей во владение немаркированных взрывчатых веществ, которые были изготовлены до вступления Конвенции в силу; обеспечивать, чтобы все запасы взрывчатых веществ, не находящиеся во владении органов, осуществляющих военные или полицейские функции, были уничтожены, использованы, маркированы или лишены взрывчатых свойств в течение трех лет; принимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы немаркированные взрывчатые вещества, находящиеся во владении военных или полиции, были уничтожены, использованы, маркированы или лишены взрывчатых свойств в течение 15 лет; и обеспечивать скорейшее уничтожение любых немаркированных взрывчатых веществ, произведенных после вступления Конвенции в силу для этого государства.

Россия подписала Конвенцию 1 марта 1993 г., ратифицировала ее с поправками к техническому приложению к Конвенции,

вступившими в силу 27.03.2002 и 19.12.2005 (Федеральный закон от 24.07.2007 № 201-ФЗ).

11. Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года предусматривает режим универсальной юрисдикции в отношении незаконного и преднамеренного использования взрывных или иных смертоносных устройств в пределах различных указанных мест общественного пользования или против них с намерением причинить смерть или серьезные увечья или значительные разрушения таких общественных мест.

Россия подписала Конвенцию с заявлением и ратифицировала с заявлением (Федеральный закон от 13.02.2001 № 19-ФЗ)¹.

12. *Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма* 1999 года:

требует, чтобы участники предпринимали шаги, с тем чтобы воспрепятствовать и противодействовать финансированию террористов, независимо от того, осуществляется ли такое финансирование прямо или косвенно через организации, которые утверждают, что преследуют благотворительные, общественные или культурные цели, или также вовлечены в запрещенные виды деятельности, такие, как незаконный оборот наркотиков и поставки оружия;

обязывает государства привлекать тех, кто финансирует терроризм, к уголовной, гражданской или административной ответственности за такие деяния; и

предусматривает выявление, блокирование и арест фондов, предназначенных для террористической деятельности, а также раздел с другими государствами конфискованных средств в каждом случае в отдельности. Банковская тайна более не является достаточным основанием для отказа в сотрудничестве.

¹ В данном Федеральном законе говорится: 1. «Российская Федерация заявляет, что в соответствии с п. 3 статьи 6 Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом (далее – Конвенция) устанавливает свою юрисдикцию в отношении деяний, признанных преступными согласно статье 2 Конвенции, в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 6 Конвенции». 2. «Российская Федерация исходит из того понимания, что положения статьи 12 Конвенции должны применяться таким образом, чтобы обеспечить неотвратимость ответственности за совершение преступлений, подпадающих под действие Конвенции, без ущерба для эффективности международного сотрудничества по вопросам выдачи и правовой помощи».

Ратифицирована Россией в 2002 г. (Федеральный закон от 10.07.2002 № 88-ФЗ) с заявлениями¹.

13. *Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма* 2005 года:

охватывает широкий круг деяний и возможных целей, включая атомные электростанции и ядерные реакторы;

охватывает угрозы или попытки совершить такие преступления или участвовать в них в качестве соучастника;

предусматривает выдачу или преследование преступников;

призывает государства сотрудничать в предотвращении террористических нападений посредством обмена информацией и оказания друг другу помощи в связи с уголовными расследованиями или процедурами выдачи, и предусматривает как кризисные ситуации (оказание государствам помощи в урегулировании ситуации), так и посткризисные ситуации (обеспечение безопасности ядерного материала через Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ))².

Подписана Российской Федерацией 06.08.2005, ратифицирована Федеральным законом от 02.10.2006 № 158-ФЗ без оговорок.

Документы Организации Объединенных Наций учитываются региональными международными организациями при разработке и принятии документов о борьбе с терроризмом. В частности, при определении того, что признается терроризмом, террористическим преступлением.

В статье 1 «Терминология» Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма говорится: «Для целей настоящей Конвенции **«террористическое преступление»** означает любое из преступлений в рамках положений и определений, содержащихся в одном из договоров, перечисленных в Приложении». Перечисляются антитеррористические конвенции ООН.

¹ В данном Федеральном законе указано следующее: «Ратифицировать Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года, подписанную от имени Российской Федерации в городе Нью-Йорке 3 апреля 2000 года (далее – Конвенция), со следующими заявлениями: 1) Российская Федерация в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Конвенции заявляет, что она устанавливает свою юрисдикцию в отношении деяний, признанных преступными согласно статье 2 Конвенции, в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 7 Конвенции; 2) Российская Федерация исходит из того, что положения статьи 15 Конвенции должны применяться таким образом, чтобы обеспечить неотвратимость ответственности за совершение преступлений, подпадающих под действие Конвенции, без ущерба для эффективности международного сотрудничества по вопросам выдачи и правовой помощи».

² См.: <http://www.un.org/russian/terrorism/instruments.shtml> 9.08.2011

Эти же конвенции указываются в Приложении к Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом¹ (15 июня 2001 г.).

В ст. 1 указанной Шанхайской конвенции говорится:

«1. Для целей настоящей Конвенции используемые в ней термины означают:

1) «терроризм»:

а) какое-либо деяние, признаваемое как преступление в одном из договоров, перечисленных в Приложении к настоящей Конвенции (далее – Приложение), и как оно определено в этом договоре;

б) любое другое деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон».

В п. «б» цитируемой ст. 1 в значительной мере воспроизводится подход ООН к пониманию терроризма. В частности, отмечается, что перечисляемые деяния охватываются термином «терроризм» в случаях, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения.

В Шанхайской конвенции содержится следующее важное положение: объект непосредственного психофизического насилия при терроризме – человек, не принимающий активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта. Действия в отношении лица, принимающего активное участие в

¹ Договаривающиеся стороны: Казахстан, Киргизия, Китай, Россия, Таджикистан, Узбекистан.

военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, квалифицируются иначе.

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом дополнительно к документам ООН признает:

направленность террористического деяния на нанесение значительного ущерба какому-либо материальному объекту;
цель нарушения – общественная безопасность.

При этом в Шанхайской конвенции нет прямого указания на цель **вызвать состояние ужаса** у широкой общественности, или группы людей, или отдельных лиц. Но это может рассматриваться в рамках нарушения общественной безопасности.

Позднее в Екатеринбурге 16 июня 2009 г. была принята Конвенция Шанхайской организации сотрудничества против терроризма, ратифицированная Российской Федерацией в октябре 2010 г. (Федеральный закон от 02.10.2010 № 253-ФЗ). В ней дается иное, чем в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, определение терроризма, близкое к определению Федерального закона «О противодействии терроризму». При этом в ст. 2 указывается, что, во-первых, используемые в Конвенции термины и понятия означают «для целей настоящей Конвенции»; во-вторых, «настоящая статья не наносит ущерба какому-либо международному договору или национальному законодательству любой из Сторон, которые содержат или могут содержать положение о более широком применении терминов и понятий, используемых в настоящей статье» (ч. 2 ст. 2).

В п. 2 ч. 1 ст. 2 новой Конвенции содержится следующее определение терроризма:

«2) терроризм» – идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями путем совершения либо угрозы совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения и направленных на причинение ущерба личности, обществу и государству;

При определении терроризма здесь дополнительно (по сравнению с Шанхайской конвенцией о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом) указывается, что:

терроризм не только деяния, *но и идеология,*
средство – совершение *либо угроза* совершения преступных действий,

связанных с устрашением населения и направленных на причинение ущерба личности, обществу и государству.

Нарушение общественной безопасности здесь не указывается, расширяется понимание направленности терроризма за счет причинения ущерба и личности, и обществу, и государству.

В п. 3 ч. 1 ст. 1 указанной Шанхайской конвенции дается следующее определение террористического акта, дополняющее по существу понимание терроризма:

«3) «террористический акт» – деяние, связанное с устрашением населения и создающее опасность жизни и здоровью человека, направленное на причинение значительного имущественного ущерба, либо наступление экологической катастрофы или иных тяжких последствий, для достижения политических, религиозных, идеологических и иных целей путем воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий».

Здесь обращает на себя внимание указание на совершение террористического акта *в целях широкого спектра: политических, религиозных, идеологических и иных.*

Весьма значимо определение террористической организации как одной из разновидностей организованных преступных формирований, предусмотренных уголовным законом, создаваемых для совершения террористических преступлений:

«4) «террористическая организация»: а) преступная группа, незаконное вооруженное формирование, банда, преступное сообщество, создаваемые для совершения преступлений и (или) совершающие преступления, охватываемые настоящей Конвенцией».

Четко отграничивается от террористической организации уголовно-наказуемого характера организация, причастная к терроризму. Последняя – «юридическое лицо, от имени, по указанию или в интересах которого осуществляется планирование, организация, подготовка и совершение хотя бы одного из преступлений, охватываемых настоящей Конвенцией». При этом указывается, что «юридическое лицо» – организация, которая создана и осуществляет деятельность в порядке, установленном национальным законодательством Сторон».

Сотрудникам прокуратуры, осуществляющим надзор в сфере борьбы с терроризмом, необходимо проходить специальную правовую подготовку, диктуемую сложным характером правового регулирования борьбы с терроризмом.

Следует одновременно принимать во внимание и документы ООН, и региональные международные правовые документы, и двусторонние международные договоры, если возникает потреб-

ность в учете правовой основы взаимоотношений с конкретными зарубежными государствами. Например, в г. Пекине 27 сентября 2010 г. было заключено Соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о сотрудничестве в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

Общее во многих документах ООН и международных региональных организаций состоит в том, что терроризм определяется через его конкретные проявления без указания на определенную идеологию.

ООН последовательно подчеркивает в своих документах, что террорист именно потому не признается лицом, которое может рассчитывать на политическое убежище и получать его, что даже преступные террористические акты, совершаемые в политических целях, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы какими бы то ни было соображениями политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или любого другого характера, которые могут приводиться в их оправдание. В частности, в Резолюции Совета Безопасности ООН 1566 (2004), принятой 8 октября 2004 г., в очередной раз содержится соответствующее напоминание.

Данные положения ООН служат основанием для признания противоречащей международно-правовым нормам практики отказа в выдаче террористов со ссылкой на политические и иные соображения совершения ими конкретных террористических преступлений.

В ст. 1 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма (СЕТС № 196, Варшава, 16 мая 2005 г.)¹ говорится: «Для целей настоящей Конвенции «террористическое преступление» означает любое из преступлений в рамках положений и определений, содержащихся в одном из договоров, перечисленных в Приложении». В Приложении приводится перечень антитеррористических конвенций и протоколов ООН.

Статья 1 Европейской конвенции о пресечении терроризма (ETS № 90, Страсбург, 27 января 1977 г.)² предусматривает следующее:

¹ Перевод на русский язык выполнен по заказу аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

² Договаривающиеся стороны: Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Великобритания, Венгрия, Германия (ФРГ), Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Македония, Мальта, Молдавия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Сан-Марино, Сербия и Черногория, Словакия, Словения, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швейцария, Швеция, Эстония.

«Для целей выдачи между Договаривающимися государствами ни одно из нижеуказанных преступлений не квалифицируется в качестве политического преступления или преступления, связанного с политическим преступлением, или преступления, совершаемого по политическим мотивам:

а) преступление, подпадающее под действие положений Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, подписанной в Гааге 16 декабря 1970 г.;

б) преступление, подпадающее под действие положений Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, подписанной в Монреале 23 сентября 1971 г.;

с) серьезное преступление, связанное с покушением на жизнь, физическую неприкосновенность или свободу лиц, пользующихся международной защитой, включая дипломатических агентов;

д) преступление, связанное с похищением, захватом заложников или серьезным незаконным насильственным удержанием людей;

е) преступление, связанное с применением бомб, гранат, ракет, автоматического стрелкового оружия или взрывных устройств, вложенных в письма или посылки, если подобное применение создает опасность для людей;

ф) покушение на совершение одного из вышеуказанных преступлений или участие в качестве сообщника лица, которое совершает подобное преступление или покушается на его совершение».

В Федеральном законе «О противодействии терроризму» и в Уголовном кодексе Российской Федерации положения международных правовых актов воспроизводятся, как уже отмечалось, с изменениями.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» «терроризм – 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».

Здесь дополнительно вводится положение, что терроризм – это еще и идеология насилия, указываются органы местного самоуправления, но не говорится, например, о цели «*вызвать со-*

стояние ужаса у широкой общественности, или группы людей, или отдельных лиц».

Как же поступать прокурору? Руководствоваться во всех случаях положениями Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О международных договорах», постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

Международные договоры действуют только после вступления их в силу для Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации».

Согласно ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в Российской Федерации действуют непосредственно положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты.

В силу п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», «к признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора Российской Федерации, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств».

Пункт 6 того же постановления Пленума гласит: «Международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом...».

Исходя из статьи 54 и пункта «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, а также статьи 8 УК РФ уголовной ответ-

ственности в Российской Федерации подлежит лицо, совершившее деяние, содержащее все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

В связи с этим международно-правовые нормы, предусматривающие признаки составов преступлений, должны применяться судами Российской Федерации в тех случаях, когда норма Уголовного кодекса Российской Федерации прямо устанавливает необходимость применения международного договора Российской Федерации (например, статьи 355 и 356 УК РФ)».

Пункт 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» содержит разъяснения относительно приоритетов действия разных международных договоров и законов Российской Федерации:

«Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации.

Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор (часть 4 статьи 15, статьи 90, 113 Конституции Российской Федерации)».

Толкование международного договора в соответствии с п. 10 того же постановления, «должно осуществляться в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (раздел 3; статьи 31–33). Согласно пункту «b» части 3 статьи 31 Венской конвенции при толковании международного договора должна учитываться последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования.

Таким образом, следует учитывать практику действия положений международных договоров в Российской Федерации, в том числе Европейского суда по правам человека. Решения данного Суда публикуются.

Необходимо признать, что существующие расхождения отечественного законодательства и положений международных правовых документов не способствуют неуклонному обеспечению

нию законности в борьбе с терроризмом, затрудняют вопросы оценки распространенности и динамики террористической преступности, способны отрицательно влиять на решение вопросов выдачи террористов и взаимной правовой помощи разных государств.

Отсюда вытекает важность анализа практики применения действующего законодательства о противодействии терроризму; выявления проблемных вопросов и реагирования путем внесения соответствующих законодательных предложений, запросов об официальном толковании тех или иных норм; гармонизации правоприменительной практики и, в частности, снятия по возможности проблем на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов по борьбе с терроризмом.

Кроме того, в процессе информационно-аналитической деятельности целесообразно дифференцировать выводы о террористической преступности, базирующиеся на: а) международных правовых актах; б) действующем законодательстве России.

Весьма значим также вопрос о соотношении терроризма и экстремизма.

В ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. федеральных законов от 27.07.2006 № 148-ФЗ, от 27.07.2006 № 153-ФЗ, от 10.05.2007 № 71-ФЗ, от 24.07.2007 № 211-ФЗ, от 29.04.2008 № 54-ФЗ) говорится:

«Для целей настоящего Федерального закона применяются следующие основные понятия:

1) экстремистская деятельность (экстремизм):

насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;

возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;

воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации;

пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;

организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг (п. 1 в ред. Федерального закона от 24.07.2007 № 211-ФЗ)».

Таким образом, публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность рассматриваются здесь как одни из проявлений экстремистской деятельности, признаваемой более широким понятием, чем терроризм. Понятие экстремизма в данном Федеральном законе не разъясняется. В международно-правовых документах понимание экстремизма носит значительно более определенный, хотя и не всегда однозначный характер.

Организация Объединенных Наций в ряде своих документов и докладах высокого уровня – Генерального секретаря Организации Объединенных Наций употребляет понятие «экстремизм» как идентичное «нетерпимости» и связывает его с нетерпимостью к другим, отношением к ним как к «нелюдям», с соответствующей мотивацией действий. В частности, некоторые проявления терроризма обозначает как «экстремистские». В Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма (утверждена Резолюцией 49/60 Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.1994) говорится: «будучи глубоко озабочена тем, что во многих регионах мира все чаще совершаются акты терроризма, в основе которых лежит нетерпимость или экстремизм...»¹.

В Резолюциях Совета Безопасности ООН S/RES/1373 (2001)², S/RES/1566 (2004)³ говорится об актах терроризма, «мотивами которых являются нетерпимость или экстремизм».

В докладе Генерального секретаря ООН «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии» отмечается, что «идеология экстремизма и изоляции... отрицает ценность и достоинства других и изображает их как нелюдей, заслуживающих истребления»⁴.

Итак, в документах ООН под экстремизмом имеется в виду не просто отрицание ценности и достоинства других, но и изображение их как «нелюдей». Экстремизм – это как раз определенная идеология, убеждения, поведенческие установки, лежащие в основе мотивации отношения к чужим как к «нелюдям».

Терроризм – один из видов насилия, деяний, деятельности. Акты терроризма могут обуславливаться экстремистской мотивацией (экстремистский терроризм), но чаще их побудительными мотивами служат другие.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» содержатся следующие значимые в рассматриваемом аспекте положения:

¹ <http://www.un.org/russian/document/declarat/terrdec1>

² <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2001/res1373.htm> - 13k - 2008-04-09.

³ <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2004/res1566.htm> - 11k - 2008-04-09

⁴ *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21 st Century*. Published for the Human Security Center, University of British Columbia, Canada (New York, Oxford University Press, 2005. /<http://www.un.org/russian/unitingagainstterrorism/ch2.html> 30.10.08).

1) разъяснение в п. 2 постановления того, что считать преступлениями экстремистской направленности: «Исходя из положений примечания 2 к статье 282¹ УК РФ к числу преступлений экстремистской направленности относятся преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации (например, статьями 280, 282, 282¹, 282² УК РФ, пунктом «л» части 2 статьи 105, пунктом «е» части 2 статьи 111, пунктом «б» части 1 статьи 213 УК РФ), а также иные преступления, совершенные по указанным мотивам, которые в соответствии с пунктом «е» части 1 статьи 63 УК РФ признаются обстоятельством, отягчающим наказание». Другими словами – любое преступление, совершенное по указанным мотивам. В том числе это могут быть преступления террористического характера;

2) подчеркивание обязанности доказывания мотива при определении экстремистского характера деяния: «При производстве по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности судам необходимо иметь в виду, что согласно пункту 2 части 1 статьи 73 УПК РФ подлежат доказыванию мотивы совершения указанных преступлений».

С учетом изложенного анализ экстремистской и террористической преступности осуществляется дифференцированно, но с выявлением взаимосвязи между ними.

* * *

Итак, терроризм – это специфический метод управления поведением субъектов, к которым предъявляются требования¹. Это особый способ насилия, используемый, как правило, почти всегда при достижении масштабных целей организованными коллективными субъектами. В то же время сам по себе терроризм – всего лишь метод, который бывает подчинен достижению разных целей, порождается разнообразными мотивами. За методом важно видеть мотивацию, причины и другие обстоятельства его применения.

¹ См.: *Феномен терроризма* // Спецназ России. 2002. № 4. С. 4, 5.

Глава 2. Деятельность органов прокуратуры по борьбе с терроризмом, специфика предмета и объекта прокурорского надзора

§ 1. Борьба с терроризмом и общая характеристика участия в ней органов прокуратуры

Прокурор участвует в борьбе с терроризмом в пределах своей компетенции, определенной Конституцией РФ, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», при осуществлении всех предусмотренных ими функций и с использованием всего спектра предоставленных ему полномочий.

В данном случае слово «борьба» используется в связи с тем, что в ст. 114 Конституции РФ говорится о «борьбе с преступностью»; в документах ООН и многих других международных документах используется термин «борьба с терроризмом»; данный термин также встречается в текстах российских законов и подзаконных актов.

При этом в понятие «борьба с терроризмом» следует вкладывать то же содержание, которое криминологами обосновывается применительно к борьбе с преступностью¹.

Борьба с преступностью понимается как системная деятельность, включающая следующие структуры и подструктуры:

1. Общая организация борьбы с преступностью, которая включает:

- информационно-аналитическую деятельность,
- криминологическое прогнозирование,
- определение стратегии борьбы с преступностью,
- программирование борьбы с преступностью,
- создание и совершенствование правовой основы борьбы с преступностью,
- реализацию программ борьбы с преступностью, их корректировку и координацию деятельности по борьбе с преступностью,
- организацию и развитие научных исследований борьбы с преступностью,

¹ См.: *Криминология: учебник*. 4-изд. / под ред. А.И. Долговой. М., 2010.

- подготовку профессиональных кадров и повышение их квалификации,

- формирование правовой культуры членов общества.

2. Предупреждение преступности как профилактику, предотвращение, пресечение, в том числе:

- общее предупреждение,

- специальное предупреждение,

- индивидуальное предупреждение.

3. Правоохранительная деятельность, включающая:

- карающую деятельность по раскрытию преступлений, выявлению виновных в их совершении лиц, привлечению их к установленной законом ответственности и их наказанию,

- правосстановительную (возмещение ущерба, заглаживание вреда и т.д.),

- по обеспечению безопасности участников борьбы.

В Федеральном законе «О противодействии терроризму» говорится о применении вооруженных сил, в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности» – о деятельности «по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористических актов посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий». Применение вооруженных сил, оперативно-боевые мероприятия в этом случае становятся специфическими элементами борьбы с террористической преступностью почти всех ее составляющих: и предупреждения (и разработки стратегии, тактики, других составляющих общую организацию борьбы, и профилактики, предотвращения, пресечения и правоохранительной деятельности).

К сожалению, в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности» понятие «борьба с терроризмом» сужено до выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования террористических актов только *посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий*. Это вызывает сожаление, поскольку русское слово «борьба» во всех словарях русского языка трактуется как активное столкновение противоположных интересов, групп, мнений и т.п., имеющих цель приобрести господство одних над другими. Даже предупреждение преступности вовсе не означает компромисса с ней, ибо речь идет об устранении причин и условий преступности.

Борьба с преступностью – это особый вид взаимодействия двух противоположных сторон: сопротивление террористов закону и официальному обществу происходит не только путем совершения преступлений, но и посредством специфической «общественно опасной предупредительной деятельности» – упреждения общества, государства в их противодействии преступности и опережающего создание наиболее благоприятных политических, экономических, социальных и духовных обстоятельств для нарушений и нарушителей уголовного запрета. Это – антидеятельность с точки зрения криминологического предупреждения преступности, да еще с использованием новейших достижений науки и техники. Терроризм часто называют одной из форм психологической войны посредством Интернета¹.

Термин «*война с преступностью, терроризмом*» не выглядит корректным. Данную войну нельзя отождествлять с войной не на жизнь, а на смерть. В борьбе с преступностью упор делается на предупреждение, удержание лиц от совершения преступлений, оказание помощи лицам, отбывшим наказание, и т.п. Нельзя забывать, что террорист – это человек, часто гражданин России, который по отбытии наказания возвращается в большое общество. Возвращение туда голодного, обездоленного, ожесточенного человека чревато самими опасными последствиями, и основанная на законе борьба с преступностью такого положения не должна допускать. Сохранить субъекта, совершившего преступ-

¹ В литературе отмечается: «По своей природе Интернет во многих отношениях – идеальное поле деятельности террористических организаций. Особенно это касается предлагаемых глобальной сетью: свободного доступа, небольшого регулирования, цензура и другие формы государственного контроля или вовсе их отсутствие, потенциально огромная аудитория во всем мире, анонимность связи, быстрое движение информации, невысокая стоимость создания сайта и обслуживания присутствия в сети, мультимедийная среда: возможность комбинировать текст, графику, аудио и видео, возможность для пользователей загружать фильмы, песни, книги, постеры и т.д.; возможность охватить также аудиторию традиционных СМИ, которые все чаще используют Интернет как источник сообщений... Каково содержание террористических сайтов? Как правило, сайт содержит информацию об истории организации и ее действиях, детальный обзор ее социальных и политических истоков, отчет о наиболее заметных делах, биографии лидеров, основателей и героев, сведения о политических и идеологических целях, жесткую критику врагов и текущие новости... Терроризм часто называют одной из форм психологической войны, и, конечно, террористы стремятся вести такую кампанию через Интернет». См.: Вейман Г. Как современные террористы используют Интернет / http://nak.fsb.ru/nac/ter_org.htm%21id%3D10284591%40cmsArticle.html 19.02.2010/

ление, как полноценного члена общества, обеспечить именно такое состояние данного лица – одна из важнейших задач борьбы с преступностью. Другая важная задача – не увеличивать число субъектов, сочувствующих изобличенному преступнику и противостоящих государству. А ведь жестокость, несправедливость, нарушения закона по отношению к преступнику долго помнят – и нередко сами страдают от них – родители того, кто нарушил уголовный запрет, супруги, дети, внуки и другие близкие.

В статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» говорится: «1. Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 10.02.1999 № 31-ФЗ). Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами».

Деятельность органов прокуратуры по борьбе с терроризмом осуществляется посредством:

- надзора за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (в ред. федеральных законов от 10.02.1999 № 31-ФЗ, от 01.07.2010 № 132-ФЗ);

- надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, орга-

нами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (в ред. федеральных законов от 10.02.1999 № 31-ФЗ, от 01.07.2010 № 132-ФЗ);

- надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзора за исполнением законов судебными приставами (абзац введен Федеральным законом от 10.02.1999 № 31-ФЗ);

- надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовного преследования в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- участия в рассмотрении дел судами, опротестования противоречащих закону решения, приговоров, определений и постановлений судов (в ред. Федерального закона от 10.02.1999 № 31-ФЗ);

- участия в правотворческой деятельности;

- осуществления международного сотрудничества.

Специфика прокурорского надзора за исполнением законов в сфере борьбы с терроризмом базируется на особенностях терроризма и системы борьбы с ним, отражаемых в законах. В связи с этим целесообразно вернуться к типичной схеме террористического преступления и дополнить ее контртеррористическими действиями.

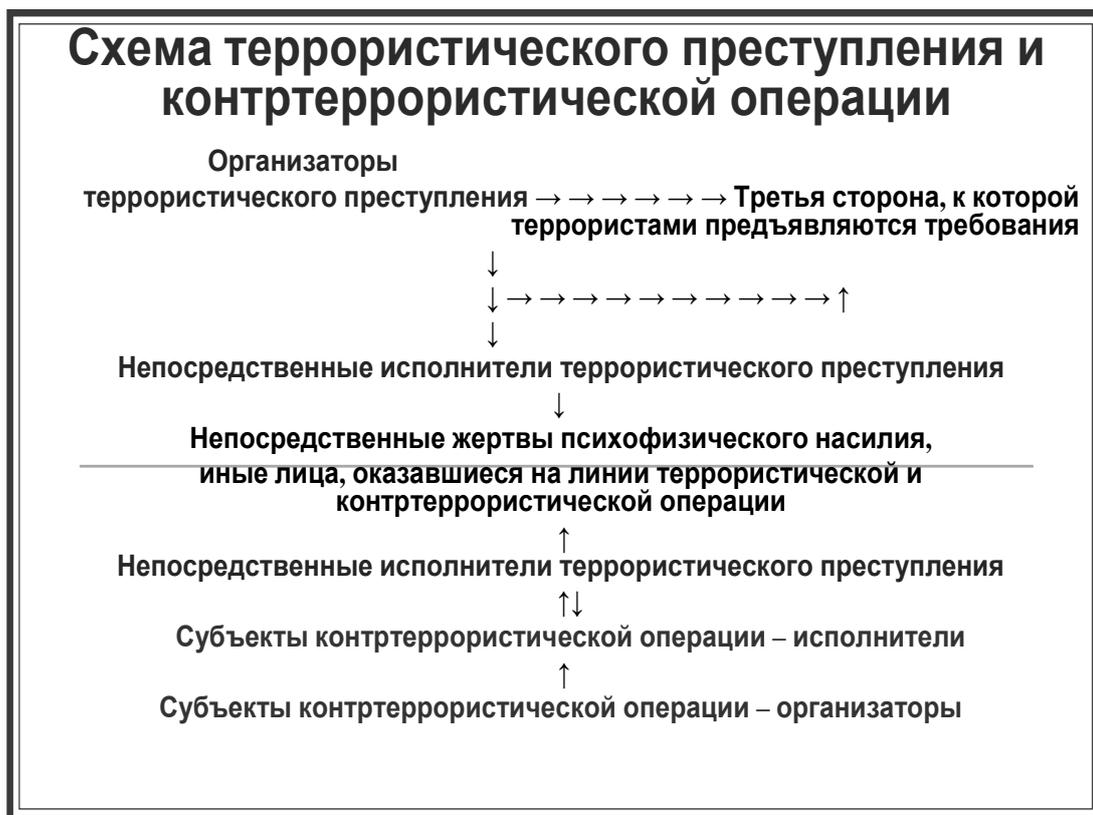


Рис. 2. Схема террористического преступления и контртеррористической операции

Здесь, во-первых, представлен террористический акт в его развитии: захваченные заложники не только изолируются, но и возникает ситуация, когда террористы оказываются как бы вместе с ними, между ними. Это создает особые сложности освобождения заложников – нейтрализация и задержание террористов бывают опасны и для конкретных заложников (ими прикрываются, помещение минировано и т.п.). Предупреждение данного развития событий весьма актуально.

Во-вторых, как показывает практика, договориться с террористами не всегда удается¹. При организованном терроризме ими руководят извне организаторы террористической деятельности, в

¹ Статья 16 «Ведение переговоров в ходе контртеррористической операции» Федерального закона «О противодействии терроризму» предусматривает:
 «1. В целях сохранения жизни и здоровья людей возможно ведение переговоров лицами, специально уполномоченными на то руководителем контртеррористической операции.
 2. При ведении переговоров с террористами не должны рассматриваться выдвигаемые ими политические требования».

том числе из-за рубежа, и используют высокотехнологичные формы связи. Даже непосредственный организатор террористической акции – всего лишь пешка в руках организаторов и руководителей широкомасштабной террористической деятельности, он подчиняется в условиях жесткой дисциплины только их приказам. Это обуславливает необходимость проведения контртеррористической операции и – что очень важно – с наименьшими потерями.

В-третьих, контртеррористическая операция носит также высокоорганизованный характер – ею руководят на высоком уровне и указания руководителей выполняют непосредственные руководители и участники контртеррористических действий, случаи гибели которых не единичны.

В соответствии с ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О противодействии терроризму» «решения о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение». Статья 13 того же Федерального закона предусматривает широкие полномочия руководителя контртеррористической операции. Такой руководитель в том числе определяет территорию (объекты), в пределах которой (на которых) вводится правовой режим контртеррористической операции, и устанавливает комплекс мер и временных ограничений, предусмотренных ч. 3 ст. 11 настоящего Федерального закона (в ред. Федерального закона от 03.05.2011 № 96-ФЗ); отдает боевое распоряжение (боевой приказ) о применении группировки сил и средств, создаваемой в соответствии со ст. 15 данного Федерального закона (п. 7 в ред. Федерального закона от 03.05.2011 № 96-ФЗ); реализует иные полномочия по руководству контртеррористической операцией. Иерархичность руководства контртеррористической деятельностью характерна и для ее широких масштабов.

Согласно ч. 3 ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму» на период проведения контртеррористической операции допускается применение спектра мер и временных ограничений, перечисленных в данной статье.

В соответствии со ст. 22 «Правомерное причинение вреда» Федерального закона «О противодействии терроризму» «лише-

ние жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица либо иным охраняемым законом интересам личности, общества или государства при пресечении террористического акта либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом действиями, предписываемыми или разрешенными законодательством Российской Федерации, являются правомерными». Что важно – действиями, *предписываемыми или разрешенными законодательством*. Следует напомнить, что обстоятельствами, исключающими преступность деяния, в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации являются:

- необходимая оборона (ст. 37 УК РФ);
- вынужденное причинение вреда лицу, совершившему преступление, при его задержании для доставления органам власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений (ст.38 УК РФ);
- крайняя необходимость (ст. 39 УК РФ);
- физическое или психическое принуждение при определенных УК РФ обстоятельствах (ст. 40 УК РФ);
- обоснованный риск для достижения общественно полезной цели (ст. 41 УК РФ);
- исполнение обязательного для лица приказа или распоряжения, кроме заведомо незаконных. Уголовную ответственность за причинение такого вреда несет лицо, отдавшее незаконные приказ или распоряжение. Неисполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения исключает уголовную ответственность (ст. 42 УК РФ)¹.

Обеспечение законности в таких условиях – это и пресечение террористического преступления, освобождение заложников, и задержание террористов, пресечение их преступной деятельности, предотвращение тяжких последствий, и правомерное поведение третьей стороны, к которой предъявляются требования, и организация контртеррористической операции ее руководителями в соответствии с законом, и соблюдение закона непосредственными руководителями и исполнителями такой операции.

Здесь приходится иметь в виду положения ст. 20 Конституции РФ о том, что «Каждый имеет право на жизнь». В соответствии со ст. 56 Конституции даже в условиях чрезвычайного положения, вводимого «при наличии обстоятельств и в порядке, установленном федеральным конституционным законом, не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21,

¹ О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания см. постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.01.2007 № 2.

23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46 – 54 Конституции Российской Федерации».

Статья 52 Конституции предусматривает: «Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба», ст. 53: «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц».

Важно также учитывать документы ООН¹, Всеобщую декларацию прав человека (принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948), [Международного пакта о гражданских и политических правах](#) 1966 года, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) с Федеральным законом от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», который содержит оговорки и заявления, других правовых актов, а также практику Европейского Суда по правам человека².

¹Среди семи принципов, изложенных в ст. 2 Устава Организации Объединенных Наций, есть такие, которые касаются проблемы равенства, равноправия и недопустимости использования крайних методов решения проблем: «1. Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов...; 3. Все Члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость...; 4. Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций; 5. Все Члены Организации Объединенных Наций оказывают ей всемерную помощь во всех действиях, предпринимаемых ею в соответствии с настоящим Уставом, и воздерживаются от оказания помощи любому государству, против которого Организация Объединенных Наций предпринимает действия превентивного или принудительного характера». В учебной литературе по международному публичному праву приводятся перечни из десяти и даже более принципов.

²[Европейский Суд](#) не является высшей инстанцией по отношению к судебной системе государства – участника Конвенции. Поэтому он не может отменить решение, вынесенное органом государственной власти или национальным судом, не дает указаний законодателю, не осуществляет абстрактный контроль национального законодательства или судебной практики, не имеет права давать распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия. Суд рассматривает только конкретные жалобы с тем, чтобы установить, действительно ли были допущены нарушения требований Конвенции. Однако Суд вправе присудить «справедливое удовлетворение претензии» в виде финансовой компенсации материального ущерба и морального вреда, а также возмещение выигравшей стороне всех издержек и расходов. За всю многолетнюю практику [Европейского Суда](#) не было зафиксировано ни одного случая неисполнения государствами – членами Совета Европы решений Суда. Иное, согласно Уставу Совета Европы, может привести к приостановлению членства государства и, в конце концов, в соответствии с решением Комитета министров – исключению государства из состава Совета Европы. В случае, если государство констатирует, что без изменения законодательства или судебной практики рассмотренная [Европейским Судом](#) ситуация может повториться, оно, как правило, осуществляет необходимые новации». (www.echr.coe.int).

В Интернете на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации можно оперативно ознакомиться с информационными письмами по делам, рассмотренным Европейским Судом¹, и постановлениями данного Суда.

Заслуживают, в частности, внимания следующие выдержки из постановления Европейского Суда по правам человека по делу «ХАШИЕВ (KHASHIYEV) И АКАЕВА (AKAYEVA) ПРОТИВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (жалобы № 57942/00 и 57945/00. Страсбург, 24 февраля 2005 года): «В совокупности с общей обязанностью государств, возложенной на них статьей 1 Конвенции, «обеспечивать каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в настоящей Конвенции», обязанность защищать гарантированное ст. 2 право на жизнь подразумевает, что в случае, когда применение силы повлекло причинение смерти, должно быть проведено эффективное официальное расследование (см., *mutatis mutandis*, вышеупомянутое дело «МакКанн и другие против Соединенного Королевства», р. 49, § 161; Постановление Европейского Суда от 19 февраля 1998 г. по делу «Кайа против Турции» (*Kaya v. Turkey*), Reports 1998-I, р. 329, § 105). Основные цели такого расследования – обеспечение эффективного исполнения законов, защищающих право на жизнь, и по делам, касающимся представителей государства или государственных органов, гарантия того, что они будут отвечать за причинение ими смерти. Что касается вопроса о том, какая форма расследования позволит достигнуть этих целей, его решение зависит от различных обстоятельств. Но какой бы способ ни был выбран, государственные органы при получении сведений о деле должны по собственной инициативе начать расследование. Они не могут возложить на родственников потерпевшего инициативу подачи официальной жалобы или обязанность проводить расследование (см., например, *mutatis mutandis*, дело «Илган против Турции» (*Ilhan v. Turkey*) [GC] № 22277/93, § 63, ECHR 2000-VII). Европейский Суд напомнил, что возложенные на государство в соответствии со ст. 2 обязанности не могут быть выполнены путем одного лишь предоставления компенсации вреда. Необходимо, чтобы в результате расследования, требуемого ст. 2, могли быть установлены и наказаны виновные лица (см. дело

¹ См.: Информационное письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации С.Г. Кехлерова «О некоторых постановлениях Европейского Суда по правам человека» и др.

«МакКерр против Соединенного Королевства», № 28883/95, § 121, ECHR 2001-III)».

Федеральный закон «О противодействии терроризму» не содержит упоминания о прокурорском надзоре, как это было в Федеральном законе «О борьбе с терроризмом» 1998 г., который перестал действовать. Наряду с этим в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и другие было введено немало новых норм, регулирующих контртеррористическую деятельность, в том числе осуществляемую с применением вооруженных сил, осуществлением специальных операций.

Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» дополнен ст. 9.1 «Борьба с терроризмом», где говорится о проведении «оперативно-боевых и иных мероприятий». В редакции того же Федерального закона действует ст. 14 «Применение оружия, специальных средств и физической силы» Федерального закона «О федеральной службе безопасности», в которой сказано, что «сотрудникам органов федеральной службы безопасности разрешается хранение и ношение табельного оружия и специальных средств. Они имеют право применять боевую технику, оружие, специальные средства, физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Это закономерно с учетом специфики террористических проявлений, но в то же время должно осуществляться в режиме законности, с соблюдением положений Конституции РФ, общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров, законов России.

Изложенное связано с некоторыми проблемными ситуациями осуществления прокурорского надзора. Отсутствие упоминания о нем в Федеральном законе «О противодействии терроризму» объясняется тем, что негоже прокурору вмешиваться в проведение контртеррористической операции, процедуры использования вооруженной силы – там счет времени идет на секунды и под угрозой жизни многих людей, в том числе участников борьбы с терроризмом. Это так, но вместе с тем значение надзора за законностью на этом основании отрицать полностью нельзя. Законность введения такого режима или чрезвычайного положения, несомненно, подлежит оценке, соблюдение закона при его введении – также. Причем широким кругом субъектов, в том числе гражданами, организациями, которые не желают предъявлять до-

кументы, освобождать территорию, удалять транспортные средства, или организациями, отказывающимися предоставлять такие средства, приостанавливать деятельность опасных производств и т.д. Прокурор в этих случаях может оказать полезную помощь, ибо располагает немалым арсеналом правовых средств реагирования.

В Федеральный закон «О противодействии терроризму» включена ст. 22 «Правомерное причинение вреда»: «Лишение жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица либо иным охраняемым законом интересам личности, общества или государства при пресечении террористического акта либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом действиями, предписываемыми или разрешенными законодательством Российской Федерации, являются правомерными». Здесь подчеркивается, что соответствующие действия должны быть предписаны или разрешены законодательством. А где закон, там и надзор за исполнением, там, следовательно, и прокурор с его полномочиями.

У прокурора имеется немало надзорных полномочий в сфере деятельности органов ФСБ России: помимо вытекающих из Конституции РФ и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» также следующих, предусмотренных Федеральным законом «О федеральной службе безопасности»:

- ст. 9.1 предусматривает: «В неотложных случаях, когда промедление может привести к совершению террористического акта и поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан, либо когда имеются данные, позволяющие предполагать, что в жилом помещении совершается или совершен террористический акт, либо когда осуществляется преследование лица, подозреваемого в причастности к совершению террористического акта, сотрудники органа по борьбе с терроризмом имеют право беспрепятственно входить в жилое помещение, а также приостанавливать оказание услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничивать использование сетей связи и средств связи. Орган по борьбе с терроризмом в течение 24 часов с момента ограничения права граждан на неприкосновенность жилища или с момента приостановления оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничения использования сетей связи и средств связи обязан уведомить об этом *прокурора*»;

- ст. 9.1 «Представление материалов в органы прокуратуры для осуществления прокурорского надзора за исполнением зако-

нов органами по борьбе с терроризмом при проведении мероприятий по борьбе с терроризмом осуществляется в соответствии со статьей 9 настоящего Федерального закона». В ст. 9 говорится: «Ходатайство руководителя органа контрразведки или его заместителя о проведении контрразведывательных мероприятий, ограничивающих указанные в настоящей статье конституционные права граждан, постановление судьи и материалы, послужившие основанием для его принятия, представляются *в органы прокуратуры* в случае проведения в порядке надзора проверок по поступившим в прокуратуру материалам, информации, обращениям граждан, свидетельствующим о нарушении органами контрразведки законодательства Российской Федерации»;

- ст. 13 предусматривает право: «з) беспрепятственно входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения, на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности в случае, если имеются достаточные данные полагать, что там совершается или совершено общественно опасное деяние, выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование которого отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, а также в случае преследования лиц, подозреваемых в совершении такого деяния, если промедление может поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан. Обо всех таких случаях вхождения в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения органы федеральной службы безопасности уведомляют прокурора в течение двадцати четырех часов» (в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ);

- ч. 3 ст. 13¹: «В целях предупреждения совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о действиях физического лица, создающих условия для совершения указанных преступлений, и при отсутствии оснований для его привлечения к уголовной ответственности органы федеральной службы безопасности, предварительно уведомив об этом *прокурора*, могут объявлять этому лицу обязательное для исполнения официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения таких преступлений»;

- ст. 19 «Запрещается использовать конфиденциальное содействие на контрактной основе депутатов, судей, *прокуроров*, адвокатов, несовершеннолетних, священнослужителей и полномочных представителей официально зарегистрированных религиозных организаций».

Другое дело – предмет и пределы осуществления прокурорского надзора. Специальным ориентиром в дополнение к общим правовым установлениям о прокурорском надзоре могут служить нормы Федерального закона «О федеральной службе безопасности», где в ст. 24 «Прокурорский надзор» говорится:

«Надзор за исполнением органами федеральной службы безопасности законов Российской Федерации осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры.

Сведения о лицах, оказывающих или оказывавших органам федеральной службы безопасности содействие на конфиденциальной основе, а также об организации, о тактике, методах и средствах осуществления деятельности органов федеральной службы безопасности в предмет прокурорского надзора не входят».

В соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности»:

- Статья 5 «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» устанавливает:

«Органы (должностные лица), осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, при проведении оперативно-розыскных мероприятий должны обеспечивать соблюдение прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции (часть первая введена Федеральным законом от 05.01.1999 № 6-ФЗ).

Не допускается осуществление оперативно-розыскной деятельности для достижения целей и решения задач, не предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Лицо, полагающее, что действия органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, привели к нарушению его прав и свобод, вправе обжаловать эти действия в вышестоящий орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, *прокурору* или в суд...

При нарушении органом (должностным лицом), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, прав и законных

интересов физических и юридических лиц вышестоящий орган, *прокурор* либо судья в соответствии с законодательством Российской Федерации обязаны принять меры по восстановлению этих прав и законных интересов, возмещению причиненного вреда.

Нарушения настоящего Федерального закона при осуществлении оперативно-розыскной деятельности влекут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации»;

- в соответствии со ст. 12 «Защита сведений об органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность» – «оперативно-служебные документы, отражающие результаты оперативно-розыскной деятельности, представляются суду (судье), *прокурору*, осуществляющему надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, следователю и органу дознания, в производстве которых находится уголовное дело, другим органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в порядке и случаях, которые установлены настоящим Федеральным законом (в ред. Федерального закона от 05.01.1999 № 6-ФЗ);

- Статья 21 «Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью» (в ред. Федерального закона от 05.01.1999 № 6-ФЗ) предусматривает следующее:

«Прокурорский надзор за исполнением настоящего Федерального закона осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры.

По требованию указанных прокуроров руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, представляют им оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

Прокуроры, указанные в части первой настоящей статьи, обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах.

Неисполнение законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий по надзору за оперативно-розыскной деятельностью, влечет за собой установленную законом ответственность».

Федеральный закон «О государственной охране» содержит следующие нормы, касающиеся прокуратуры:

- в соответствии со ст. 15 «Права федеральных органов государственной охраны» «о всех случаях вхождения в жилые и иные помещения против воли проживающих в них граждан федеральные органы государственной охраны уведомляют *прокурора* в течение 24 часов»;

- статья 23 «Обжалование неправомерных действий сотрудников федеральных органов государственной охраны» предусматривает, что «граждане и должностные лица вправе обжаловать действия сотрудников федеральных органов государственной охраны должностным лицам этих органов, *прокурору* или в суд, если считают, что эти действия повлекли ущемление их прав, или нанесли им моральный вред, или причинили им убытки»;

- статья 24 «Условия применения физической силы, специальных средств и оружия» в части 4 предусматривает следующее: «4. Руководитель подразделения соответствующего федерального органа государственной охраны уведомляет *прокурора* о всех случаях смерти или ранения лица, в отношении которого были применены физическая сила, специальные средства или оружие»;

- статья 32 «Прокурорский надзор» устанавливает:

«Надзор за исполнением законов Российской Федерации федеральными органами государственной охраны осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры.

Сведения о лицах, оказывающих или оказывавших федеральным органам государственной охраны содействие на конфиденциальной основе, представляются соответствующему прокурору на основаниях и в порядке, которые установлены федеральным законодательством.

Сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления деятельности федеральных органов государственной охраны в предмет прокурорского надзора не входят».

Федеральный закон «О полиции» также содержит ряд норм о прокурорах:

- в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 2 «Основные направления деятельности полиции» и п. 28 ст. 12 «Обязанности полиции», п. 30 ст. 13 «Права полиции» полиция осуществляет государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, *прокуроров*, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

- пункт 7 ст. 15 предусматривает, что «о каждом случае вхождения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан письменно уведомляется *прокурор* в течение 24 часов»;

- пункт 6 ст. 19 устанавливает, что «о каждом случае причинения гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия уведомляется *прокурор* в течение 24 часов»;

- в соответствии с ч. 3 ст. 22 «применение водометов и бронемашин осуществляется по решению руководителя территориального органа с последующим уведомлением прокурора в течение 24 часов»;

- пункт 14 ч. 1 ст. 27 обязывает сотрудников полиции: «14) уведомлять непосредственного начальника, *органы прокуратуры* Российской Федерации или другие государственные органы о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»;

- статья 52 «Прокурорский надзор» гласит: «Надзор за исполнением полицией законов осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством»;

- в соответствии со ст. 53 «Действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, государственного и муниципального органа, общественного объединения, религиозной и иной организации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в *органы прокуратуры* Российской Федерации либо в суд».

В **Федеральном законе «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»** также имеется отдельная ст. 14 о прокурорском надзоре, в которой говорится, что «надзор за исполнением настоящего Федерального закона осуществляют Гене-

ральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры».

Таким образом, прокурор, оперативно получая серьезную информацию из правоохранительных органов, обязан ее проверить и реагировать на нее также оперативно в соответствии с законом. К этому следует добавить сведения, получаемые в результате прокурорских проверок, из жалоб, заявлений, материалов СМИ и др.

Итак, предмет и объект прокурорского надзора за исполнением законов в борьбе с терроризмом имеют свои особенности, которые излагаются далее с развернутым анализом наиболее значимых положений действующих нормативных правовых актов, подлежащих учету при определении предмета и объекта надзора.

В приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей выделяются вопросы, которые требуют особого внимания. Так, в приказе от 22.10.2009 № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» предлагается «особое внимание уделять надзору за исполнением требований законов, направленных на исключение фактов пропаганды идей терроризма, распространения материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих (оправдывающих) необходимость ее осуществления. Обеспечить систематический мониторинг средств массовой информации...» (п. 1.4). В п. 1.6 предписывается «не реже одного раза в полугодие проверять в уполномоченных органах исполнение законодательства об оперативно-розыскной деятельности, направленное на предупреждение, выявление и пресечение преступлений террористического характера» и др.

§ 2. Предмет прокурорского надзора и система правового регулирования борьбы с терроризмом

В соответствии со ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора являются:

«соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполни-

тельными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (в ред. Федерального закона от 01.07.2010 № 132-ФЗ);

соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте».

Поскольку правовое регулирование борьбы с терроризмом носит сложный, многоуровневый характер, предмет прокурорского надзора в сфере данной борьбы подлежит конкретизации с учетом особенностей системы действия в Российской Федерации Конституции Российской Федерации, международных правовых актов и российских законов с подзаконными актами.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституции РФ «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Эти правила, отраженные в ратифицированных Россией международных документах и в объеме ратификации, а также вытекающие из общепризнанных принципов и норм международного права, носят при их применении приоритетный по сравнению с российскими законами характер.

В свете изложенного важным элементом предмета прокурорского надзора в сфере борьбы с терроризмом становится такое соблюдение Конституции, при котором законы и иные правовые акты соответствуют не только непосредственно положениям Конституции Российской Федерации, но также в соответствии с Конституцией России общепризнанным

принципам и нормам международного права и международным договорам России.

Необходимость учета при прокурорском надзоре одновременно положений и Конституции Российской Федерации, и международно-правовых актов, и российского законодательства вытекает также из ст. 1 Федерального закона «О противодействии терроризму», которая гласит: «Правовую основу противодействия терроризму составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты других федеральных органов государственной власти».

В 2007 г. издана книга «Комментированный сборник международных и российских правовых актов о борьбе с терроризмом», в которой опубликованы соответствующие положения Конституции Российской Федерации, документы Организации Объединенных Наций (ратифицированные конвенции, а также декларации, резолюции и др. документы); ратифицированные договоры, конвенции региональных международных организаций, участницей которых является Российская Федерация (Совета Европы, Содружества Независимых Государств и других); законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Кроме того, важно иметь в виду также ратифицированные двусторонние международные договоры Российской Федерации, регулирующие борьбу с терроризмом и международное сотрудничество России в этой борьбе, а также учитывать вновь принимаемые или ратифицируемые правовые документы.

Существенно то, что международные правовые акты о борьбе с терроризмом взаимосвязаны с гуманитарным, беженским правом, международными стандартами в области прав человека, другими международными правовыми документами. Так, в Резолюции 1624 (2005) от 14 сентября 2005 г. Совет Безопасности ООН подтвердил «настоятельную необходимость всеми средствами бороться с терроризмом во всех его формах и проявлениях в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций» и подчеркнул: государства «должны обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответство-

вали всем их обязательствам по международному праву, и что им следует принимать такие меры в соответствии с международным правом, в частности международными стандартами в области прав человека, беженским правом и гуманитарным правом».

Существенно и то, что подп. «f» ст. 5 Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма (утверждена Резолюцией 49/60 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1994 г.) предписывает государствам «принимать надлежащие меры до предоставления убежища в целях установления того, что ищущее убежище лицо не занималось террористической деятельностью, и после предоставления убежища в целях обеспечения того, чтобы статус беженца не использовался в целях, противоречащих положениям, изложенным в подпункте «а»...». Данное положение воспроизводится и в других документах ООН.

Следует различать акты международных организаций прямого и косвенного действия. Например, «акт косвенного действия» – Декларация Комитета министров Совета Европы о свободе выражения мнений и информации в СМИ в контексте борьбы с терроризмом (2005). Акты косвенного действия, как правило, носят ориентирующий характер. Их положения приобретают обязательный характер после включения в нормативные правовые акты.

Развернутая правовая база борьбы с терроризмом обеспечивает:

а) наличие единой понятийной основы, отражающей понимание терроризма и фиксирующей различные его проявления;

б) обеспечение системного реагирования на разные проявления терроризма;

в) возможность ведения борьбы с терроризмом во всех ее составляющих, включая профилактику терроризма, его предотвращение и пресечение, правоохранительную деятельность в ее карающем и праввосстановительном аспектах и др.;

г) согласованное реагирование мирового сообщества и государств на международный терроризм.

Прокурорам необходимо иметь в виду всю систему правовых актов, действующих на территории Российской Федерации. При этом учитывать специальные нормы антитеррористического характера.

Система правовых актов, непосредственно относящихся к борьбе с терроризмом в Российской Федерации и сотру-

ничеству России с другими государствами в этой борьбе, включает документы:

- Организации Объединенных Наций, как Генеральной Ассамблеи, так и Совета Безопасности ООН (конвенции, декларации, резолюции и др.);
- региональных международных организаций, участницей которых является Российская Федерация (Совета Европы, Содружества Независимых Государств, Шанхайской организации сотрудничества и др.);
- двусторонние международные договоры Российской Федерации;
- законы;
- Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства России и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Как отмечается в Резолюции 1456 (2003), принятой Советом Безопасности ООН на его 4688-м заседании 20 января 2003 г., «терроризм можно победить лишь путем применения, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и международным правом, устойчивого всеобъемлющего подхода, включающего активное участие и сотрудничество всех государств, международных и региональных организаций, а также путем активизации усилий на национальном уровне».

В иерархии международно-правовых документов наивысшее место занимают документы Организации Объединенных Наций как глобальной международной организации. Именно в документах ООН отражаются общепризнанные принципы и нормы международного права. Следует учитывать положения постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

Система документов ООН против терроризма включает следующие:

- Устав ООН;
- 13 конвенций и 3 протокола Организации Объединенных Наций, о которых говорилось в главе первой настоящей книги¹;

¹ Существует, кроме того, Конвенция ООН о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении. См.: *Комментированный сборник российских и международных правовых актов о борьбе с терроризмом.*

- декларации Организации Объединенных Наций и Совета Безопасности ООН о борьбе с терроризмом¹;
- резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о борьбе с терроризмом²;
- резолюции Совета Безопасности ООН о борьбе с терроризмом³.

Региональные международные организации, участницей которых является Россия, создали внушительную правовую базу борьбы с терроризмом. Их документы следует учитывать в системе с относящимися к ним российскими документами о ратификации и порядке действия в России.

Документы Совета Европы (СЕ):

- Устав Совета Европы и Федеральный закон «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы»;

М., 2007; *Международно-правовые основы борьбы с терроризмом*: сб. док. М.: Инфра-М, 2003; *Законодательное обеспечение борьбы с терроризмом*: сб. док. и материалов. М.: Издание Государственной Думы, 2003; *Борьба с терроризмом и его финансированием*. М.: Северный город–7, 2005 и др. сайт Организации Объединенных Наций www.un.org/russian/terrorism/.

¹ Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма; Декларация, дополняющая Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма; Декларация о глобальных усилиях по борьбе с терроризмом, принятая Советом Безопасности 12 ноября 2001 г.; Декларация по вопросу о борьбе с терроризмом, принятая Советом Безопасности 20 января 2003 г.; Венская декларация; Загребская декларация о международном сотрудничестве в борьбе с терроризмом, коррупцией и транснациональной организованной преступностью; Мадридская декларация и план действий, касающиеся укрепления правового режима борьбы против терроризма в Западной и Центральной Африке; Бухарестская декларация о международном сотрудничестве в борьбе с терроризмом, коррупцией и транснациональной организованной преступностью; Московская декларация «Стратегия партнерства государств и бизнеса в противодействии терроризму» (См. тексты документов в кн. *Комментированный сборник российских и международных правовых актов о борьбе с терроризмом*. М., 2007).

² Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН: 3034 (XXVII), 31/102, 32/147, 34/145, 36/109, 38/130, 39/159, 40/61, 42/159, 44/29, 46/51, 48/122, 49/60, 49/185, 50/53, 50/186, 51/210, 52/133, 52/165, 53/108, 54/109, 54/110, 55/158, 56/1, 56/88, 56/160, 57/27, 57/83, 57/219, 58/81, 58/174, 58/187, 59/46, 59/80, 59/191, 59/195, 59/290, 60/43, 60/73, 60/78, 60/158, Резолюция 60/288 Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, 61/40, 61/86, 61/171, 61/172, 62/33, 62/46, 62/71, 62/159, 62/172, 62/272, 63/60, 63/129, 63/185, 64/38, 64/118, 64/168, 64/177, 64/235, 64/297, 65/34, 65/62, 65/74, 65/221 и последующие.

³ Резолюции Совета Безопасности ООН: 1269 (1999), 1269 (1999), 1333 (2000), 1363 (2001), 1368 (2001), 1372 (2001), 1373 (2001), 1377 (2001), 1438 (2002), 1440 (2002), 1450 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1456 (2003), 1465 (2003), 1540 (2004), 1566 (2004), 1595 (2005), 1611 (2005), 1617 (2005), 1618 (2005), 1624 (2005), 1735 (2006), 1787 (2007), 1805 (2008), 1822 (2008), 1904 (2009), 1963 (2010) и последующие.

- Европейская конвенция о пресечении терроризма и Федеральный закон «О ратификации Европейской конвенции о пресечении терроризма»;

- Протокол, вносящий изменения в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма и Федеральный закон «О ратификации Протокола о внесении изменений в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма»;

- Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма и Федеральный закон «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма»;

- Руководящие принципы в области прав человека и борьбы с терроризмом;

- Руководящие принципы защиты жертв террористических актов и другие документы.

Документы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – Хартия европейской безопасности и др.

Документы Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и относящиеся к ним российские правовые акты, в том числе:

- Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом и Федеральный закон «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом», Указ Президента РФ «О центральных компетентных органах Российской Федерации, ответственных за выполнение Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом»;

- Хартия Шанхайской организации сотрудничества и Федеральный закон «О ратификации Хартии Шанхайской организации сотрудничества»;

- Конвенция Шанхайской организации сотрудничества против терроризма и Федеральный закон о ее ратификации;

- Соглашение между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о региональной антитеррористической структуре и Федеральный закон о ратификации данного Соглашения;

- другие документы и соответствующие Федеральные законы.

Документы Содружества Независимых Государств (СНГ) и соответствующие им российские правовые документы:

- Договоры, в том числе:

Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств о борьбе с терроризмом и Федеральный закон о ратификации данного Договора;

Протокол об утверждении Положения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств и Федеральный закон о его ратификации;

Положение о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств и Федеральный закон о ратификации данного Протокола;

решения и декларации, другие документы¹.

Следует также принимать во внимание документы других международных региональных организаций:

Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), в том числе Декларацию Регионального форума АСЕАН (АРФ) по финансовым мерам противодействия терроризму; Заявление Регионального форума АСЕАН о контртеррористическом сотрудничестве в области безопасности границ; Совместную декларацию Российской Федерации и АСЕАН о сотрудничестве в борьбе с международным терроризмом;

Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС);

Организации Черноморского экономического сотрудничества (ЧЭС);

Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Весьма значимы также документы *Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)*. ФАТФ си-

¹ В том числе Решение о создании Антитеррористического центра государств – участников Содружества Независимых Государств и Положение об Антитеррористическом Центре государств – участников Содружества Независимых Государств; Решение о Положении о Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников Содружества Независимых Государств и Положение о данном Бюро; Решения о пограничной политике и приграничном сотрудничестве; Декларация по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и др. Принимались также *модельные законы*: Модельный закон о борьбе с терроризмом, в том числе в новой редакции с поправками (2004 г.), Модельный закон о борьбе с организованной преступностью (1997 г.), Модельный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 03.04.2008. № 30 – 10 и др.

стематически принимаются специальные рекомендации по борьбе с финансированием терроризма¹.

Что касается собственно российского антитеррористического законодательства, то в 90-х годах XX в. – начале XXI в. в России оно интенсивно развивалось. Нормы, касающиеся разных аспектов борьбы с терроризмом, вносились в отраслевые законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Кроме того, принимались комплексные федеральные законы, в которые также систематически вносились и вносятся изменения, дополнения.

Впервые 25 июля 1986 г. был принят Федеральный закон № 35-ФЗ «О борьбе терроризмом»². В данный Закон в период его действия были внесены многочисленные изменения. 6 марта 2006 г. принят новый Федеральный закон № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». В соответствии со ст. 26, 27 этого Закона с 1 января 2007 г. все положения прежнего закона утрачивают силу. В данный Закон продолжают вноситься изменения³.

Все изменения, вносимые в законодательство, надлежит постоянно отслеживать по официальным публикациям «Российской газеты» и информации, размещаемой в Интернете. Публикуемые законы и сборники правовых актов далеко не оперативно отражают изменения законодательства, хотя именно они дают системное представление о нем.

Нормативные правовые акты, содержащие специальные нормы о борьбе с терроризмом

Нормы, посвященные терроризму и борьбе с ним, содержатся в немалом числе законов, в том числе в Уголовном кодексе РФ, Уголовно-процессуальном кодексе, Кодексе РФ об административных правонарушениях.

Значимы два федеральных конституционных закона:

• **Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»** в ст. 3 «Обстоятельства введения чрезвычайного положения» относит к таким обстоятельствам «а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата

¹ Документы указанных организаций до 2007 года опубликованы в кн. *Комментированный сборник международных и российских правовых актов о борьбе с терроризмом*. М., 2007.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.

³ По состоянию на август 2011 года он действовал в ред. федеральных законов от 27.07.2006 № 153-ФЗ, от 08.11.2008 № 203-ФЗ, от 22.12.2008 № 272-ФЗ, от 30.12.2008 № 321-ФЗ, от 27.07.2010 № 197-ФЗ, от 28.12.2010 № 404-ФЗ, от 03.05.2011 № 96-ФЗ.

или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, *террористические акты*, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и *деятельность незаконных вооруженных формирований*, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления...».

В соответствии со ст. 12 «Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, введенного при наличии обстоятельств, указанных в п. «а» ст. 3 настоящего Федерального конституционного закона» предусматривается в том числе: «ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца».

• ***Федеральный конституционный закон «О военном положении».***

В статье 3 «Основания для введения военного положения» говорится, в частности: «1. В соответствии с частью 2 статьи 87 Конституции Российской Федерации основанием для введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях является агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии...» В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются в том числе: «5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации; 6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Актами агрессии против Российской Федерации могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы ино-

странным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии».

Согласно ст. 9 «Привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения»: «1. Для обеспечения режима военного положения в порядке, установленном нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, могут быть привлечены Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы. 2. Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы при обеспечении режима военного положения выполняют следующие задачи: ...4) пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований, террористической и диверсионной деятельности».

От режимов чрезвычайного положения и военного положения следует отличать режим контртеррористической операции, предусмотренный **Федеральным законом «О противодействии террористической деятельности»**. В соответствии с п. 5 ст. 3 данного Закона «контртеррористическая операция – 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». Значимы положения статей 12–17 о такой операции, где, в частности, говорится в ст. 12 «Условия проведения контртеррористической операции»: «Контртеррористическая операция проводится для пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно».

Кроме того, ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» введена Федеральным законом от 03.05.2011 № 96-ФЗ ч. 5 об уровнях террористической опасности, влекущих принятие дополнительных террористических мер: «В целях своевременного информирования населения о возникновении угрозы террористического акта и организации деятельности по противодействию его совершению, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного само-

управления и органами, формируемыми в соответствии с частью 4 настоящей статьи, могут устанавливаться уровни террористической опасности, предусматривающие принятие не ограничивающих прав и свобод человека и гражданина дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства. Порядок установления уровней террористической опасности и содержание дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства определяются Президентом Российской Федерации».

Заметим, что указанные дополнительные меры не должны ограничивать права и свободы человека и гражданина. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Часть 5 ст. 5 предусматривает введение дополнительных антитеррористических мер не федеральным законом – они определяются Президентом Российской Федерации.

Изложенные правовые нормы о специальных режимах необходимо иметь в виду, ибо важно точно в правовом отношении оценивать складывающуюся в результате действий террористов и их организаций обстановку. В 90-х годах XX в. длительное время ситуации в Чечне давались разные правовые оценки Государственной Думой, Советом Федерации, в документах Президента России: и в понятиях преступности, борьбы с ней, и в иных понятиях: вооруженный конфликт, дестабилизация социально-политической ситуации, боевые действия и т.д.¹ Это отражалось на принятии точных и своевременных решений, усугублении ситуации и привело к применению вооруженных сил, введению танков.

Федеральный закон «О противодействии терроризму» содержит статьи о применении вооруженных сил и пресечении террористических актов в воздушной и водной средах: статья 6 «Применение Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом»; статья 7 «Пресечение террористических актов в воздушной среде»; статья 8 «Пресечение террористических актов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопас-

¹ См. подробнее: *Организованный терроризм и организованная преступность*. М., 2002.

ности национального морского судоходства»; статья 9 «Участие Вооруженных Сил Российской Федерации в проведении контртеррористической операции»; статья 10 «Выполнение Вооруженными Силами Российской Федерации задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации».

В рассматриваемом Законе значительное внимание уделено **минимизации его последствий**:

- статья 18 «Возмещение вреда, причиненного в результате террористического акта»;

- статья 19 «Социальная реабилитация лиц, пострадавших в результате террористического акта, и лиц, участвующих в борьбе с терроризмом» (в ред. Федерального закона от 08.11.2008 № 203-ФЗ), где в ч. 2 говорится: «Для лиц, указанных в статье 20 настоящего Федерального закона, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации помимо социальной реабилитации могут быть предусмотрены реабилитационные мероприятия иного характера» (ч. 2 введена Федеральным законом от 08.11.2008 № 203-ФЗ);

- статья 20 «Категории лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, подлежащих правовой и социальной защите», в которой предусмотрено, что «лица, участвующие в борьбе с терроризмом, находятся под защитой государства и подлежат правовой и социальной защите», перечисляются категории таких лиц, отмечается: «социальная защита лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, осуществляется с учетом правового статуса таких лиц, устанавливаемого федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации»;

- статья 21 «Возмещение вреда лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, и меры их социальной защиты»;

- статья 23 «Льготное исчисление выслуги лет, гарантии и компенсации лицам, участвующим в борьбе с терроризмом».

Итак, Федеральный закон «О противодействии терроризму» отражает сложную ситуацию террористических преступлений и антитеррористической деятельности, систему и категории участников.

Нормы, касающиеся терроризма и реагирования на него, содержатся также в другом комплексном **Федеральном законе от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»**. Статья 1 «Основные понятия» (в ред. Федераль-

ного закона от 27.07.2006 № 148-ФЗ) предусматривает, что «для целей настоящего Федерального закона» применяются следующие основные понятия: 1) экстремистская деятельность (экстремизм), к которой в том числе относятся публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность.

Существенны положения Федерального закона **«О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»:**

• В соответствии с абз. 4 ст. 3 «финансирование терроризма – предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования или преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений» (в ред. Федерального закона от 27.07.2010 № 197-ФЗ)».

• В соответствии п. 2.1 ст. 6 «основаниями для включения организации или физического лица в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, являются:

1) вступившее в законную силу решение суда Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с ее причастностью к экстремистской деятельности или терроризму;

2) вступивший в законную силу приговор суда Российской Федерации о признании лица виновным в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации;

3) решение Генерального прокурора Российской Федерации, подчиненного ему прокурора или федерального органа исполнительной власти в области государственной регистрации (его соответствующего территориального органа) о приостановлении деятельности организации в связи с их обращением в суд с заявлением о привлечении организации к ответственности за экстремистскую деятельность;

4) процессуальное решение о признании лица подозреваемым в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации;

5) постановление следователя о привлечении лица в качестве обвиняемого в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации;

6) составляемые международными организациями, осуществляющими борьбу с терроризмом, или уполномоченными ими органами и признанные Российской Федерацией перечни организаций и физических лиц, связанных с террористическими организациями или террористами;

7) признаваемые в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами приговоры или решения судов и решения иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность.

(п. 2.1 введен Федеральным законом от 27.07.2010 № 197-ФЗ)

2.2. Основаниями для исключения организации или физического лица из перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, являются:

1) отмена вступившего в законную силу решения суда Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с ее причастностью к экстремистской деятельности или терроризму и прекращение производства по делу;

2) отмена вступившего в законную силу приговора суда Российской Федерации о признании лица виновным в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, и прекращение производства по уголовному делу в отношении данного лица по основаниям, дающим право на реабилитацию;

3) отмена решения Генерального прокурора Российской Федерации, подчиненного ему прокурора или федерального ор-

гана исполнительной власти в области государственной регистрации (его соответствующего территориального органа) о приостановлении деятельности организации в связи с привлечением к ответственности за экстремистскую деятельность;

4) прекращение уголовного дела или уголовного преследования в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации;

5) исключение организации или физического лица из составляемых международными организациями, осуществляющими борьбу с терроризмом, или уполномоченными ими органами и признанных Российской Федерацией перечней организаций и физических лиц, связанных с террористическими организациями или террористами;

б) отмена признаваемых в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами приговоров или решений судов и решений иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность;

7) наличие документально подтвержденных данных о смерти лица, включенного в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;

8) наличие документально подтвержденных данных о погашении или снятии судимости с лица, осужденного за совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации (п. 2.2 введен Федеральным законом от 27.07.2010 № 197-ФЗ).

Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» относит к одному из пяти показателей оценки финансовой устойчивости банка группу «показателей оценки качества управления банком, его операциями и рисками, включающая показатели прозрачности структуры собственности, организации системы управления рисками, в том числе контроля за величиной валютной позиции, службы внут-

ренного контроля, в том числе системы противодействия легализации незаконных доходов и финансированию терроризма» (п. 4 ст. 44).

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ предусматривает, что если иностранный гражданин: «финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность», то:

разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется – ст. 7 (в ред. Федерального закона от 18.07.2006 № 110-ФЗ);

вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется (ст. 9);

разрешение на работу иностранному гражданину не выдается, а выданное разрешение на работу аннулируется территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции – ст. 18 (в ред. Федерального закона от 18.07.2006 № 110-ФЗ).

Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» предусматривает следующее²:

– в соответствии с федеральными конституционными законами или федеральными законами разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания действует или может быть введен... 8) в зоне проведения контртеррористической операции» – ст. 2;

¹ В ред. федеральных законов от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 11.11.2003 № 141-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 02.11.2004 № 127-ФЗ, от 18.07.2006 № 110-ФЗ (ред. 06.01.2007), от 18.07.2006 № 121-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ, от 01.12.2007 № 310-ФЗ, от 04.12.2007 № 328-ФЗ, от 06.05.2008 № 60-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 08.05.2009 № 93-ФЗ, от 03.06.2009 № 105-ФЗ, от 28.06.2009 № 127-ФЗ, от 27.12.2009 № 374-ФЗ, от 19.05.2010 № 86-ФЗ, от 23.07.2010 № 180-ФЗ, от 27.07.2010 № 227-ФЗ, от 28.09.2010 № 243-ФЗ, от 23.12.2010 № 385-ФЗ, от 28.12.2010 № 417-ФЗ, от 29.12.2010 № 438-ФЗ, от 20.03.2011 № 42-ФЗ, от 21.04.2011 № 77-ФЗ, от 21.04.2011 № 80-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 18.07.2011 № 242-ФЗ.

² В ред. федеральных законов от 01.12.2007 № 310-ФЗ, от 22.07.2008 № 133-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 19.07.2009 № 199-ФЗ, от 19.05.2010 № 86-ФЗ, от 27.07.2010 № 229-ФЗ, от 23.12.2010 № 385-ФЗ, от 20.03.2011 № 42-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 11.07.2011 № 200-ФЗ.

– «учет по месту пребывания постоянно или временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан, которые временно покинули место проживания в связи с возникновением в данном месте чрезвычайной ситуации, проведением на территории, на которой они проживают, контртеррористической операции либо введением на указанной территории чрезвычайного или военного положения и которые находятся в месте временного размещения, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» – ст. 5.

В соответствии с **Законом РФ «О реабилитации жертв политических репрессий»** не подлежат «реабилитации лица, перечисленные в статье 3 настоящего Закона, обоснованно осужденные судами, а также подвергнутые наказаниям по решению несудебных органов, в делах которых имеются достаточные доказательства по обвинению в совершении следующих преступлений: а) измена Родине в форме шпионажа, выдачи военной или государственной тайны, перехода на сторону врага; шпионаж, террористический акт, диверсия...» – ст. 4 (в ред. Закона РФ от 03.09.1993 № 5698-1).

Закон о реабилитации репрессированных народов (в ред. Закона РФ от 01.07.1993 № 5303-1) среди оснований признания народов репрессивными указывает установление режима террора и насилия в местах спецпоселения.

Закон РФ «О государственной тайне» устанавливает, что в соответствии со ст. 5 «Перечень сведений, составляющих государственную тайну» (в ред. Федерального закона от 06.10.1997 № 131-ФЗ) государственную тайну составляют в том числе:

«4) сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму (в ред. Федерального закона от 15.11.2010 № 299-ФЗ);

о силах, средствах, об источниках, о методах, планах и результатах разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельности и деятельности по противодействию терроризму, а также данные о финансировании этой деятельности, если эти данные раскрывают перечисленные сведения (в ред. Федерального закона от 15.11.2010 № 299-ФЗ);

о мерах по обеспечению защищенности критически важных объектов и потенциально опасных объектов инфраструктуры

Российской Федерации от террористических актов (абзац введен Федеральным законом от 15.11.2010 № 299-ФЗ);

о результатах финансового мониторинга в отношении организаций и физических лиц, полученных в связи с проверкой их возможной причастности к террористической деятельности (абзац введен Федеральным законом от 15.11.2010 № 299-ФЗ).

Закон РФ «О средствах массовой информации»¹ содержит несколько положений о терроризме и контртеррористической операции. Так, в соответствии со ст. 4 «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации»:

– «Не допускается использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости (в ред. Федеральных законов от 19.07.1995 № 114-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 27.07.2006 № 153-ФЗ)».

– «Запрещается использование в радио-, теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье, а равно распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О проти-

¹ В ред. федеральных законов от 13.01.1995 № 6-ФЗ, от 06.06.1995 № 87-ФЗ, от 19.07.1995 № 114-ФЗ, от 27.12.1995 № 211-ФЗ, от 02.03.1998 № 30-ФЗ, от 20.06.2000 № 90-ФЗ, от 05.08.2000 № 110-ФЗ, от 04.08.2001 № 107-ФЗ, от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 25.07.2002 № 116-ФЗ, от 04.07.2003 № 94-ФЗ, от 08.12.2003 № 169-ФЗ, от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 02.11.2004 № 127-ФЗ, от 21.07.2005 № 93-ФЗ, от 27.07.2006 № 153-ФЗ, от 16.10.2006 № 160-ФЗ, от 24.07.2007 № 211-ФЗ, от 25.12.2008 № 281-ФЗ, от 09.02.2009 № 10-ФЗ, от 11.07.2011 № 200-ФЗ.

водействии экстремистской деятельности» (далее – Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»), без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена (в ред. федеральных законов от 19.07.1995 № 114-ФЗ, от 16.10.2006 № 160-ФЗ, от 24.07.2007 № 211-ФЗ)»;

– «Порядок сбора информации журналистами на территории (объекте) проведения контртеррористической операции определяется руководителем контртеррористической операции» (часть четвертая введена Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ);

– «При освещении контртеррористической операции запрещается распространение в средствах массовой информации сведений о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения такой операции, если их распространение может препятствовать проведению контртеррористической операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей. Сведения о сотрудниках специальных подразделений, лицах, оказывающих содействие в проведении такой операции, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии террористического акта, и о членах семей указанных лиц могут быть преданы огласке в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о государственной тайне и персональных данных» (часть пятая введена Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ).

Федеральный закон «О транспортной безопасности» (в ред. федеральных законов от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 19.07.2009 № 197-ФЗ, от 29.06.2010 № 131-ФЗ, от 07.02.2011 № 4-ФЗ, от 18.07.2011 № 221-ФЗ, от 18.07.2011 № 242-ФЗ) весьма значим, поскольку актом незаконного вмешательства считает противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий».

Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» содержит следующие нормы о террористах:

• в ст. 33 «Раздельное размещение в камерах» предусматривает, что отдельно от других подозреваемых и обвиняемых содержатся в том числе подозреваемые и обвиняемые в совершении

следующих преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации: терроризм; захват заложников; организация незаконного вооруженного формирования; бандитизм; организация преступного сообщества (преступной организации)» (в ред. Федерального закона от 21.07.1998 № 117-ФЗ);

• статья 48 «Режим особых условий в местах содержания под стражей» предусматривает: «В случаях... массовых беспорядков, захвата заложников и других террористических актов или неповиновения подозреваемых и обвиняемых либо при наличии реальной угрозы вооруженного нападения на места содержания под стражей по решению руководителя федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, руководителя федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, руководителя федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководителя федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, начальника территориального органа уголовно-исполнительной системы, министра внутренних дел или начальника управления (главного управления) внутренних дел по субъекту Российской Федерации в пределах их компетенции, согласованному с Генеральным прокурором Российской Федерации или соответствующими прокурорами, в местах содержания под стражей вводится режим особых условий на срок не более тридцати суток» (в ред. федеральных законов от 21.07.1998 № 117-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 08.12.2003 № 161-ФЗ, от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 30.10.2007 № 241-ФЗ, от 27.09.2009 № 224-ФЗ).

Статья 14¹ **Федерального закона «О погребении и похоронном деле»** предусматривает особый порядок погребения террористов:

«Погребение лиц, уголовное преследование в отношении которых в связи с их участием в террористической деятельности прекращено из-за их смерти, наступившей в результате пресечения данной террористической акции, осуществляется в порядке,

установленном Правительством Российской Федерации (введена Федеральным законом от 11.12.2002 № 170-ФЗ).

Тела указанных лиц для захоронения не выдаются, и о месте их захоронения не сообщается».

Постановлением Конституционного Суда РФ от 28.06.2007 № 8-П нормы статьи 14¹ признаны не противоречащими Конституции РФ.

Постановлением Правительства РФ от 20.03.2003 № 164 в редакции постановлений Правительства РФ от 14.07.1006 № 425, от 28.07.2011 № 621 утверждено Положение о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта.

Положения, значимые для реагирования на терроризм, сохраняются и в других законах. Кроме того, в законы вносятся изменения, и поэтому прокурорам крайне важно уделять значительное внимание правовой базе борьбы с терроризмом.

Статья 8 **Федерального закона «О безопасности»** 28.12.2010 № 390-ФЗ широко определяет полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности, в том числе п. 5 устанавливает, что «в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, осуществляет полномочия в области обеспечения режима чрезвычайного положения; подп. «б» п. 6 ст. 8 – что принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации «меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму».

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму»:

1. Президент Российской Федерации:

1) определяет основные направления государственной политики в области противодействия терроризму;

2) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по борьбе с терроризмом;

3) принимает решение в установленном порядке об использовании за пределами территории Российской Федерации формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделе-

ний специального назначения для борьбы с террористической деятельностью, осуществляемой против Российской Федерации либо граждан Российской Федерации или лиц без гражданства, постоянно проживающих в Российской Федерации.

(часть первая в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ)

2. Правительство Российской Федерации:

1) определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, в области противодействия терроризму;

2) организует разработку и осуществление мер по предупреждению терроризма и минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма;

3) организует обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму необходимыми силами, средствами и ресурсами.

Соответственно наряду с законами действуют специально посвященное противодействию терроризму Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства и другие так называемые подзаконные акты. В процессе прокурорского надзора важно их принимать во внимание.

Весьма значимы *Указы Президента Российской Федерации, а также утвержденная Президентом Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации*. В соответствии со ст. 9 данной Концепции «правовую основу общегосударственной системы противодействия терроризму составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Концепция внешней политики Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации, настоящая Концепция, а также нормативные правовые акты Российской Федерации, направленные на совершенствование деятельности в данной области».

Постановления Правительства Российской Федерации регулируют широкий круг вопросов реагирования на терроризм.

После принятия Федерального закона «О противодействии терроризму» Правительством РФ были приняты:

- Постановление от 06.06.2007 № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму», в котором говорится: «В целях реализации [Федерального закона «О противодействии терроризму»](#) Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемые:

- [Положение](#) о применении оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или пресечения такого террористического акта;

- [Положение](#) о применении оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства, в том числе в подводной среде, или для пресечения такого террористического акта;

- [Положение](#) о применении Вооруженными Силами Российской Федерации оружия, боевой техники и специальных средств при участии в проведении контртеррористической операции.

2. Министерству обороны Российской Федерации и другим федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим противодействие терроризму, привести свои нормативные правовые акты в соответствии с настоящим постановлением»;

- постановление от 04.05.2008 № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму (действует в ред. постановлений Правительства РФ от 17.12.2009 № 1033, от 04.02.2011 № 48);

- постановление от 21.02.2008 № 105 «О возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом» и Правила возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом;

- постановление от 13.03.2008 № 167 «О возмещении лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного иму-

щества» и Правила возмещения лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного имущества.

Действуют другие Указы Президента Российской Федерации и Постановления Правительства РФ, регулирующие широкий круг вопросов.

Надлежит иметь в виду **Постановления Совета Федерации**: постановление от 07.07.2006 № 219-СФ «Об использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности» и др.

Кроме того, действуют **законы, постановления, приказы, директивные письма и другие документы, издаваемые в:**

- **субъектах Федерации.** Например, Закон Санкт-Петербурга «О компенсациях жителям Санкт-Петербурга, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или террористических актов, или членам их семей» (принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга и действует в ред. Закона Санкт-Петербурга от 21.06.2010 № 332-84);

- **муниципальных округах.** Так, глава городского округа Дзержинский Московской области издал постановление от 19.05.2009 № 391-ПГД «Об утверждении комплексной программы «Профилактика преступлений и иных правонарушений, противодействие наркомании, терроризму и экстремизму на территории муниципального образования «Городской округ «Дзержинский» на 2009–2011 годы (действует в ред. постановления администрации городского округа Дзержинский МО от 08.06.2011 № 296-ПГА);

- **ведомственные акты.** В том числе: приказ начальника Госгортехнадзора России от 28.03.2001 № 36 «Об утверждении и введении в действие Методических рекомендаций по проверке защищенности опасных производственных объектов от террористических актов»; письмо от 04.07.2011 № 30-7-1/52852 «О направлении перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму»; «СП 132.13330.2011. Свод правил. Обеспечение антитеррористической защищенности зданий и сооружений. Общие требования проектирования»,

утвержденный приказом Минрегиона РФ от 05.07.2011 № 320 и др., включая совместные приказы министерств¹.

§ 3. Объект прокурорского надзора, система субъектов, участвующих в борьбе с терроризмом

Под объектом прокурорского надзора² понимаются обязанные соблюдать и исполнять закон находящиеся на ее территории субъекты.

В ст. 21 и 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривается осуществление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов широким кругом субъектов, действующих на территории Российской Федерации: не только физическими лицами, но и юридическими, включая органы государственной власти: федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе общественными, религиозными и иными политическими партиями.

При осуществлении надзора следует иметь в виду общую систему органов государственной власти, других организаций и должностных лиц, в полномочия которых входит участие в борьбе с терроризмом. В ранее действовавшем Федеральном законе «О борьбе с терроризмом» существовала отдельная ст. 6 «Субъекты, осуществляющие борьбу с терроризмом», в которой говорилось, в частности:

«1. Основным субъектом руководства борьбой с терроризмом и обеспечения ее необходимыми силами, средствами и ресурсами является Правительство Российской Федерации.

2. Федеральные органы исполнительной власти участвуют в борьбе с терроризмом в пределах своей компетенции, установленной федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

¹ См.: *Комментированный сборник международных и российских правовых актов о борьбе с терроризмом.*

² См. об объекте прокурорского надзора: *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: курс лекций. М.: Норма, 2006. С. 23 (Курс лекций для студентов юридических вузов и факультетов).

3. Субъектами, непосредственно осуществляющими борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции, являются:

Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
Министерство внутренних дел Российской Федерации;
Служба внешней разведки Российской Федерации;
Федеральная служба охраны Российской Федерации;
Министерство обороны Российской Федерации;
Федеральная пограничная служба Российской Федерации.

4. Субъектами, участвующими в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности в пределах своей компетенции, являются и другие федеральные органы исполнительной власти, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации».

В Федеральном законе «О противодействии терроризму» 2006 г. такой статьи нет. В ст. 5 «Организационные основы противодействия терроризму» в ч. 1 и 2 говорится о полномочиях Президента и Правительства. Часть 3 ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» предусматривает, что в пределах своих полномочий осуществляют противодействие терроризму:

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления.

Что касается **федеральных органов исполнительной власти**, то специальные полномочия в сфере борьбы с терроризмом одних регулируются федеральными законами и Указами Президента Российской Федерации, других – Правительством Российской Федерации.

Так, Правительством Российской Федерации принято **Постановление от 04.05.2008 № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму»** (действует в ред. постановлений Правительства РФ от 17.12.2009 № 1033, от 04.02.2011 № 48).

В ст. 1 данного Постановления говорится:

«1. Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации:

а) участвуют в формировании и реализации основных направлений государственной политики в области противодействия терроризму в пределах своей компетенции;

б) обеспечивают антитеррористическую защищенность объектов федеральной собственности, находящихся в их ведении, а также координируют деятельность по антитеррористической защищенности иных объектов в соответствии со своей компетенцией в установленной сфере деятельности;

в) осуществляют взаимодействие в области противодействия терроризму, в том числе обмен информацией».

Далее следующим образом определяются полномочия министерств и федеральных служб:

«2. Министерство образования и науки Российской Федерации разрабатывает и обеспечивает реализацию комплекса мер, предусматривающего организацию в сфере образования и науки эффективного противодействия терроризму, пропаганде его идей, распространению материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

3. Министерство регионального развития Российской Федерации осуществляет разработку и реализацию комплекса мер, направленных на совершенствование государственной региональной и национальной политики, в целях устранения предпосылок социально-экономических и межнациональных конфликтов, в том числе способствующих совершению террористических актов и формированию социальной базы терроризма.

4. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет надзор за физической защитой источников особо опасных организмов (научно-исследовательские и диагностические ветеринарные лаборатории, скотомогильники, места эндемической циркуляции).

5. Утратил силу. – Постановление Правительства РФ от 04.02.2011 № 48.

6. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет оперативное обеспечение пользователей, в задачу которых входит борьба с терроризмом, гидрометеорологической информацией и данными о загрязнении природной среды при угрозе или совершении террористического акта, а также минимизации и (или) ликвидации его последствий.

7. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору:

а) осуществляет контроль и надзор за состоянием антитеррористической защищенности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов;

б) участвует совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в организации мониторинга состояния антитеррористической защищенности критически важных опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления) (в ред. Постановления Правительства РФ от 04.02.2011 № 48).

8. Федеральное агентство воздушного транспорта организует оперативное обеспечение заинтересованных федеральных органов исполнительной власти информацией, необходимой для решения задач по противодействию терроризму на объектах Единой системы организации воздушного движения, и обеспечивает в пределах своей компетенции мероприятия по их антитеррористической защищенности (в ред. постановления Правительства РФ от 17.12.2009 № 1033).

9. Федеральное космическое агентство совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления организует разработку и реализацию системы мер по обеспечению антитеррористической защиты, охраны, пропускного и внутриобъектового режимов на космодромах Байконур и Восточный.

10. Федеральное агентство геодезии и картографии организует проведение геодезических, картографических, топографических и гидрографических работ в целях обеспечения противодействия терроризму».

На основе законов и положений, утверждаемых Указом Президента Российской Федерации, действуют правоохранительные органы и спецслужбы.

Полномочия **Министерства внутренних дел Российской Федерации**, его органов и структур в конце первого десятилетия нового века становились более «размытыми» и в них происходило движение в спектре от предупредительной и оперативно-розыскной деятельности к «охранительным» и силовым мерам. «Размытость» создавало и немалое число нормативных правовых актов, в которых упоминалась борьба с терроризмом, и общие формулировки, и нечеткость границ между деятельностью органов МВД России, ФСБ России и других органов государственной власти.

В соответствии с *Положением О Министерстве внутренних дел Российской Федерации*, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 19.07.2004 № 927 (в ред. Указов Президента РФ от 09.06.2006 № 576 с изменениями на 14 мая 2010 г.), основными задачами МВД России являются:

- 1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- 2) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;
- 3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;
- 5) обеспечение охраны общественного порядка;
- 6) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 7) организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия;
- 8) организация в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества и организаций;
- 9) управление органами внутренних дел Российской Федерации (далее – органы внутренних дел) и внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – внутренние войска), организация их деятельности.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через входящие в его систему главные управления МВД России по федеральным округам, министерства внутренних дел, главные управления, управления внутренних дел по субъектам Российской Федерации, управления (отделы) внутрен-

них дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управления (отделы) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, окружные управления материально-технического и военного снабжения, органы управления внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск, представительства (представителей) МВД России за рубежом, иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

Полномочия МВД России включают следующие наиболее значимые для борьбы с терроризмом права и обязанности по:

организации и проведению в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-розыскной деятельности;

производству дознания и предварительного следствия по уголовным делам;

контролю за оборотом гражданского и служебного оружия, за сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового оружия, находящегося во временном пользовании у юридических лиц с особыми уставными задачами, а также за соблюдением указанными юридическими лицами законодательства Российской Федерации об оружии;

выдаче гражданам и организациям лицензий на приобретение оружия и патронов к нему, разрешений на хранение, ношение и использование оружия, патронов и боеприпасов к нему, а также на их транспортирование, перевозку, ввоз на территорию и вывоз с территории Российской Федерации;

выдаче разрешений на приобретение, хранение, перевозку автомобильным, морским и речным транспортом взрывчатых материалов промышленного назначения, а также на их транзит в случае перевозки указанными видами транспорта;

контролю частной детективной и охранной деятельности на территории Российской Федерации, а также деятельности ведомственной охраны;

обеспечению охраны особо важных и режимных объектов, важных государственных объектов и специальных грузов, объектов на коммуникациях, объектов, подлежащих обязательной охране органами внутренних дел, а также охрану имущества физических и юридических лиц по договорам; обеспечивает совместно с ФСБ России охрану дипломатических представительств

и консульских учреждений на территории Российской Федерации;

организации производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел и внутренних войск;

обеспечению в соответствии с законодательством Российской Федерации государственную защиту судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасность участников уголовного судопроизводства и их близких;

разработке и проведению мероприятия по совершенствованию охраны общественного порядка на территории Российской Федерации;

участию в обеспечении режима чрезвычайного положения и режима военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

участию в организации территориальной обороны Российской Федерации; организует совместные действия с Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами по осуществлению обороны Российской Федерации;

обеспечению в системе МВД России собственной безопасности и защиты сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, а также собственной безопасности в ФМС России, участие в защите сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, в ФМС России; а также другие полномочия.

Полномочия органов МВД России по осуществлению оперативно-розыскной деятельности именно в сфере борьбы с терроризмом в законе не выделяются¹. В то же время компетенция в

¹ В соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» «на территории Российской Федерации право осуществлять оперативно-розыскную деятельность предоставляется оперативным подразделениям: органов внутренних дел Российской Федерации, органов Федеральной службы безопасности, Федеральных органов государственной охраны (в ред. Федерального закона от 18.07.1997 № 101-ФЗ), таможенных органов Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний (п. 8 в ред. Федерального закона от 29.06.2004 № 58-ФЗ), органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (п. 9 введен Федеральным законом от 30.06.2003 № 86-ФЗ). Оперативное подразделение органа внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации проводит оперативно-розыскные мероприятия только в целях обеспечения безопас-

сферах производства дознания и предварительного следствия, в том числе по делам о террористических преступлениях, регулируется Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. В частности, в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ¹ следователями органов внутренних дел Российской Федерации предварительное следствие производится по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 205 – 206, 208 – 210 Уголовного кодекса Российской Федерации².

В **Федеральном законе «О полиции»** (в ред. Федерального закона от 01.07.2011 № 169-ФЗ) специальные полномочия в сфере борьбы с терроризмом отражаются следующим образом:

- в п. 17 ст. 12 «Обязанности полиции» на полицию возлагается обязанность «участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов»;

- в п. 31 ст. 13 «Права полиции» предусматривается право «применять в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористиче-

ности указанного органа внешней разведки и в случае, если проведение этих мероприятий не затрагивает полномочий органов, указанных в пунктах 1, 2, 4, 6 – 9 части первой настоящей статьи (часть вторая в ред. Федерального закона от 30.06.2003 № 86-ФЗ). Отмечается также, что перечень органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, может быть изменен или дополнен только федеральным законом. Руководители указанных органов определяют перечень оперативных подразделений, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, их полномочия, структуру и организацию работы. Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, решают определенные настоящим Федеральным законом задачи исключительно в пределах своих полномочий, установленных соответствующими законодательными актами Российской Федерации».

¹ В ред. федеральных законов от 29.05.2002 № 58-ФЗ, от 31.10.2002 № 133-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 08.12.2003 № 161-ФЗ, от 28.12.2004 № 187-ФЗ, от 30.12.2006 № 283-ФЗ, от 06.06.2007 № 90-ФЗ, от 29.12.2009 № 383-ФЗ, от 07.04.2010 № 60-ФЗ, от 01.07.2010 № 147-ФЗ, от 03.06.2011 № 119-ФЗ.

² В соответствии с ч. 2 ст. 157 «Производство неотложных следственных действий» УПК РФ неотложные следственные действия производят органы дознания, указанные в пунктах 1 и 8 части третьей статьи 151 настоящего Кодекса, – по всем уголовным делам, за исключением уголовных дел, указанных в пунктах 2 – 6 части второй настоящей статьи. Согласно части 3 статьи 151 УК РФ дознавателями органов внутренних дел Российской Федерации дознание производится по всем уголовным делам, указанным в части третьей статьи 150 настоящего Кодекса, за исключением уголовных дел, указанных в пунктах 3 – 6 настоящей части (в ред. федеральных законов от 29.05.2002 № 58-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 06.06.2007 № 90-ФЗ). См. подробнее главу 6.

ской операции меры и временные ограничения, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами»;

- п. 5 ч. 2 ст. 16 «Оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов» предусматривает, что полиция имеет право проводить по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности при проведении контртеррористической операции, проверке сведений об обнаружении взрывчатых веществ или взрывных устройств либо ядовитых или радиоактивных веществ;

- ч. 5 ст. 37 «Особенности режима служебного времени сотрудников полиции» устанавливает: «В период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций допускается в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, на срок не более шести месяцев в течение календарного года изменение режима служебного времени сотрудника полиции, возложение на него дополнительных обязанностей, командирование его в другую местность, временный перевод в другое подразделение без изменения характера службы, а также установление иных особых условий и дополнительных ограничений без согласия сотрудника полиции».

Указом Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» утверждено данное Типовое положение, в котором содержатся следующие нормы о терроризме и борьбе с ним:

- статья 13: «Территориальный орган осуществляет следующие полномочия: ...11) обеспечивает участие подчиненных органов внутренних дел и, в пределах своей компетенции, внутренних войск в мероприятиях по противодействию *терроризму*, в обеспечении правового режима *контртеррористической операции*, в обеспечении *защиты потенциальных объектов террористических посягательств* и мест массового пребывания граждан, а также в проведении *экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов*»;

• пункт 5 ст. 19: Руководитель территориального органа: «участвует в работе *антитеррористической комиссии и оперативного штаба в субъекте Российской Федерации*, обеспечивает в пределах своей компетенции реализацию их решений».

Указом Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» установлено, что территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – территориальные органы) являются:

а) на окружном уровне – главные управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, управления на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам;

б) на межрегиональном уровне – оперативные бюро Министерства внутренних дел Российской Федерации, центры специального назначения Министерства внутренних дел Российской Федерации, линейные управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

в) на региональном уровне – министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации;

г) на районном уровне – управления, отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур».

Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹ содержит сле-

¹ В ред. федеральных законов от 20.06.2000 № 83-ФЗ, от 07.11.2000 № 135-ФЗ, от 07.05.2002 № 49-ФЗ, от 10.01.2003 № 12-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 11.11.2003 № 141-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 07.03.2005 № 15-ФЗ, от 18.07.2006 № 121-ФЗ, от 27.07.2006 № 153-ФЗ, от 26.06.2007 № 118-ФЗ, от 30.10.2007 № 241-ФЗ, от 08.04.2008 № 47-ФЗ, от 25.11.2009 № 267-ФЗ, от 23.12.2010 № 377-ФЗ, от 07.02.2011 № 4-ФЗ, от 05.04.2011 № 46-ФЗ.

дующие положения, непосредственно касающиеся борьбы с терроризмом:

- статья 2 «Задачи внутренних войск» предусматривает, что «на внутренние войска возлагаются следующие задачи:

- участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации (далее – органы внутренних дел) в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;

- участие в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контртеррористической операции»;

- статья 23 «Задачи воинских частей (подразделений) специального назначения» устанавливает, что «на воинские части (подразделения) специального назначения возлагаются следующие задачи:

- участие в разоружении и ликвидации незаконных вооруженных формирований, организованных преступных групп, в пресечении массовых беспорядков, сопровождающихся вооруженным насилием, изъятии у населения незаконно хранящегося оружия;

- участие в пресечении актов терроризма;

- участие в обезвреживании лиц, захвативших заложников, важные государственные объекты, специальные грузы, сооружения на коммуникациях, а также здания органов государственной власти;

- участие в обеспечении безопасности должностных лиц и отдельных граждан Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Организация и порядок деятельности воинских частей (подразделений) специального назначения при выполнении возложенных на них задач устанавливаются положением о воинских частях (подразделениях) специального назначения внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами, утверждаемыми министром внутренних дел Российской Федерации»;

- согласно ст. 23¹ «Участие внутренних войск в борьбе с терроризмом (введена Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ)» «Соединения и воинские части (подразделения) внутренних войск в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации участвуют в контртеррористической

операции и обеспечении правового режима контртеррористической операции»;

- статья 24 предусматривает: «При несении боевой службы по участию в контртеррористической операции и обеспечению правового режима контртеррористической операции военнослужащим внутренних войск наряду с предоставляемыми им настоящим Федеральным законом правами предоставляется право на применение мер и временных ограничений, предусмотренных статьей 11 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – Федеральный закон «О противодействии терроризму»);

- статья 39 «О социальных и правовых гарантиях военнослужащих внутренних войск» (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ):

«Законные требования военнослужащих внутренних войск при исполнении ими своих служебных обязанностей обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами Российской Федерации.

На служебную деятельность военнослужащих внутренних войск распространяются нормы о необходимой обороне и крайней необходимости, установленные законодательством Российской Федерации.

Социальные гарантии военнослужащих внутренних войск, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей обеспечиваются в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и Федеральным законом «О противодействии терроризму» (в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ).

Федеральная служба безопасности в начале XXI века наделялась все более широким кругом специальных полномочий в сфере борьбы с терроризмом, на нее возлагались все более масштабные задачи. Борьба с терроризмом была выделена как самостоятельное направление деятельности наряду с контрразведывательной деятельностью; борьбой с преступностью; разведывательной деятельностью; пограничной деятельностью. Как уже ранее отмечалось, понятие «борьба с преступностью» используется в данном случае в его узком значении – проведении оперативно-боевых и иных мероприятий. Данные мероприятия диктуются особенностями террористической деятельности и ее пресечения.

Федеральный закон «О федеральной службе безопасности»¹ содержит следующие нормы:

- статья 7 «Защита сведений о федеральной службе безопасности (в ред. Федерального закона от 25.12.2008 № 280-ФЗ)»: «Физические лица допускаются к участию в контрразведывательной деятельности, борьбе с терроризмом и преступностью, разведывательной деятельности, пограничной деятельности и деятельности по обеспечению информационной безопасности, осуществляемой органами федеральной службы безопасности (далее – оперативно-служебная деятельность), и (или) к материалам, полученным в результате осуществления такой деятельности, в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности»;

- статья 8 «Направления деятельности органов федеральной службы безопасности» (в ред. Федерального закона от 30.06.2003 № 86-ФЗ): «Деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям: контрразведывательная деятельность; борьба с терроризмом; борьба с преступностью; разведывательная деятельность; пограничная деятельность; обеспечение информационной безопасности (часть первая в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ). Иные направления деятельности органов федеральной службы безопасности определяются федеральным законодательством»;

- статья 9¹ «Борьба с терроризмом» (введена Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ) предусматривает:

«Борьба с терроризмом – деятельность, осуществляемая органами федеральной службы безопасности и (или) их подразделениями (далее в настоящей статье – органы по борьбе с терроризмом), а также должностными лицами указанных органов и подразделений, по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористических актов посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий.

¹ В ред. федеральных законов от 30.12.1999 № 226-ФЗ, от 07.11.2000 № 135-ФЗ, от 07.05.2002 № 49-ФЗ, от 25.07.2002 № 116-ФЗ, от 10.01.2003 № 4-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 07.03.2005 № 15-ФЗ, от 15.04.2006 № 50-ФЗ, от 27.07.2006 № 153-ФЗ, от 05.07.2007 № 124-ФЗ, от 24.07.2007 № 211-ФЗ, от 04.12.2007 № 328-ФЗ, от 25.12.2008 № 280-ФЗ, от 27.07.2010 № 238-ФЗ, от 16.10.2010 № 275-ФЗ, от 28.12.2010 № 420-ФЗ, от 11.07.2011 № 191-ФЗ, от 18.07.2011 № 241-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 30.12.2001 № 194-ФЗ.

Основаниями для проведения органами по борьбе с терроризмом мероприятий по борьбе с терроризмом являются:

- а) необходимость пресечения террористического акта;
- б) необходимость выявления лиц, причастных к подготовке и совершению террористического акта;
- в) необходимость добывания информации о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма.

В борьбе с терроризмом проводятся гласные и негласные, оперативно-боевые и иные мероприятия, особый характер которых определяется условиями борьбы с терроризмом. Порядок проведения указанных мероприятий устанавливается нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Органы по борьбе с терроризмом осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством об оперативно-розыскной деятельности, уголовным и уголовно-процессуальным законодательством, настоящим Федеральным законом и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Проведение мероприятий по борьбе с терроризмом, ограничивающих права граждан на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений граждан, допускается только на основании постановления судьи, получаемого в порядке, предусмотренном для получения судебного решения о допустимости проведения контрразведывательных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища, и на основании мотивированного ходатайства руководителя органа по борьбе с терроризмом или его заместителя. Перечень категорий руководителей органов по борьбе с терроризмом и их заместителей, уполномоченных возбуждать ходатайство о проведении мероприятий по борьбе с терроризмом, ограничивающих указанные в настоящей статье конституционные права граждан, устанавливается нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Постановление судьи о допустимости проведения мероприятий по борьбе с терроризмом, ограничивающих указанные в настоящей статье конституционные права граждан, и материалы,

послужившие основанием для его принятия, хранятся в органах по борьбе с терроризмом.

В неотложных случаях, когда промедление может привести к совершению террористического акта и поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан, либо когда имеются данные, позволяющие предполагать, что в жилом помещении совершается или совершен террористический акт, либо когда осуществляется преследование лица, подозреваемого в причастности к совершению террористического акта, сотрудники органа по борьбе с терроризмом имеют право беспрепятственно входить в жилое помещение, а также приостанавливать оказание услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничивать использование сетей связи и средств связи. Орган по борьбе с терроризмом в течение 24 часов с момента ограничения права граждан на неприкосновенность жилища или с момента приостановления оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничения использования сетей связи и средств связи обязан уведомить об этом прокурора.

Результаты мероприятий по борьбе с терроризмом могут быть использованы в уголовном судопроизводстве в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством для использования результатов оперативно-розыскной деятельности.

Представление материалов в органы прокуратуры для осуществления прокурорского надзора за исполнением законов органами по борьбе с терроризмом при проведении мероприятий по борьбе с терроризмом осуществляется в соответствии со статьей 9 настоящего Федерального закона.

Подразделения специального назначения органов федеральной службы безопасности по решению Президента Российской Федерации могут использоваться против находящихся за пределами территории Российской Федерации террористов и (или) их баз для устранения угрозы безопасности Российской Федерации»;

- в ст. 10 «Борьба с преступностью» (в ред. федеральных законов от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 27.07.2006 № 153-ФЗ) отмечается: «Органы федеральной службы безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации проводят оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, представляющих угрозу безопасности Рос-

сийской Федерации, и преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию *деятельности незаконных вооруженных формирований*, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ).

На органы федеральной службы безопасности федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти могут возлагаться и другие задачи в сфере борьбы с преступностью.

Деятельность органов федеральной службы безопасности в сфере борьбы с преступностью осуществляется в соответствии с законодательством об оперативно-розыскной деятельности, уголовным и уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, а также настоящим Федеральным законом (в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ)»;

• ст. 12 «Обязанности органов федеральной службы безопасности» возлагает на органы федеральной службы безопасности следующие обязанности в сфере реагирования на терроризм:

«д) выявлять, предупреждать, пресекать, раскрывать и расследовать готовящиеся, совершающиеся и совершенные террористические акты, а также добывать информацию о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма (п. «д» в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ);

е) разрабатывать и осуществлять во взаимодействии с другими государственными органами меры по борьбе с коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, контрабандой, *деятельностью незаконных вооруженных формирований*, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации»;

• ст. 13 «Права органов федеральной службы безопасности» наделяет органы федеральной службы безопасности следующим:

а) устанавливать на конфиденциальной основе отношения сотрудничества с лицами, давшими на то согласие;

а.1) использовать специальные методы и средства при осуществлении контрразведывательной и разведывательной деятельности, а также при проведении мероприятий по борьбе с тер-

поризмом (п. «а.1» введен Федеральным законом от 30.06.2003 № 86-ФЗ; в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ);

б.1) осуществлять специальные операции по пресечению террористической деятельности (оперативно-боевую деятельность), а также создавать и использовать специальные методики и средства для их осуществления (п. «б.1» введен Федеральным законом от 30.06.2003 № 86-ФЗ);

б.2) использовать подразделения специального назначения органов федеральной службы безопасности и применять боевую технику, оружие, специальные средства, принятые на вооружение органов федеральной службы безопасности, а также физическую силу против находящихся за пределами территории Российской Федерации террористов и (или) их баз для устранения угрозы безопасности Российской Федерации (п. «б.2» введен Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ)...

з.1) производить оцепление (блокирование) участков местности (объектов) при пресечении актов терроризма, массовых беспорядков, а также при розыске лиц, совершивших побег из-под стражи, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, осуществляя при необходимости досмотр транспортных средств. При этом органы федеральной службы безопасности принимают меры по обеспечению нормальной жизнедеятельности населения и функционирования в этих целях соответствующих объектов в данной местности (п. «з.1» введен Федеральным законом от 30.12.1999 № 226-ФЗ);

з.2) временно ограничивать или запрещать передвижение граждан и транспортных средств по отдельным участкам местности (на отдельных объектах), обязывать граждан оставаться там или покинуть эти участки (объекты) в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан, проведения неотложных следственных действий, оперативно-розыскных и антитеррористических мероприятий (п. «з.2» введен Федеральным законом от 30.12.1999 № 226-ФЗ)...

ф.1) использовать для проведения неотложных действий по разминированию, пресечению террористических актов и нарушений режима Государственной границы Российской Федерации принадлежащие им транспортные средства, оборудованные устройствами для подачи специальных световых и звуковых сиг-

налов, при наличии на наружных поверхностях указанных транспортных средств специальных цветографических схем; (п. «ф.1» введен Федеральным законом от 24.07.2007 № 211-ФЗ, в ред. Федерального закона от 25.12.2008 № 280-ФЗ).

Часть 1 ст. 15 Федерального закона «О противодействии терроризму» определяет: «Пресечение террористического акта осуществляется силами и средствами органов федеральной службы безопасности, а также создаваемой группировки сил и средств».

Федеральный закон «О государственной охране»¹ среди основных задач ведомства выделяет участие в борьбе с терроризмом; предусматривает применение оружия для освобождения заложников, пресечения террористических и иных преступных посягательств:

• статья 13 «Основные задачи федеральных органов государственной охраны» к таким задачам относит следующее:

«1) прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;

2) обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;

3) обеспечение в пределах своих полномочий организации и функционирования президентской связи;

4) участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;

5) защита охраняемых объектов...»;

• статья 27 «Применение и использование оружия» предписывает:

«1. Сотрудники федеральных органов государственной охраны в качестве крайней меры имеют право применять оружие в том числе в случае:

«4) освобождения заложников, пресечения террористических и иных преступных посягательств;

5) задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление или отказывающегося выполнить законное требование о

¹ В ред. федеральных законов от 18.07.1997 № 101-ФЗ, от 07.11.2000 № 135-ФЗ, от 07.05.2002 № 49-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 29.12.2004 № 191-ФЗ, от 26.06.2007 № 118-ФЗ, от 04.12.2007 № 328-ФЗ, от 14.07.2008 № 118-ФЗ, от 28.12.2010 № 404-ФЗ.

сдаче оружия, если другими способами и средствами подавить сопротивление, задержать лицо или изъять оружие невозможно».

Что касается **Министерства обороны Российской Федерации** и вообще **вооруженных сил**, то им в антитеррористическом законодательстве уделяется все более значительное внимание.

В Федеральный закон «О противодействии терроризму» 2006 г. был включен ряд статей об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации, чего не было в ранее действовавшем Федеральном законе «О борьбе с терроризмом» 1998 г.

Статьей 6 Федерального закона «О противодействии терроризму» предусматривается:

«В борьбе с терроризмом Вооруженные Силы Российской Федерации могут применяться для:

1) пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами;

2) пресечения террористических актов во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, а также для обеспечения безопасности национального морского судоходства;

3) участия в проведении контртеррористической операции в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом;

4) пресечения международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации».

Статьи 7 – 10 посвящены пресечению террористических актов в воздушной среде (ст. 7); пресечению террористических актов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства (ст. 8); участием Вооруженных Сил Российской Федерации в проведении контртеррористической операции (ст. 9); выполнению Вооруженными Силами Российской Федерации задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации (ст. 10).

Статья 9 «Участие Вооруженных Сил Российской Федерации в проведении контртеррористической операции» устанавливает следующий порядок:

«1. Подразделения и воинские части Вооруженных Сил Российской Федерации привлекаются для участия в проведении контртеррористической операции по решению руководителя кон-

В соответствии с ч. 2 ст. 21 данного Федерального закона «высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации: а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью (в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ)».

Пункт 51.1 ст. 26 того же Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относит решение вопросов: организации и осуществления на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации (подп. 51.1 введен Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ)».

Законодательство Российской Федерации уделяет также в аспекте борьбы с терроризмом внимание **общественным** организациям. **Федеральный закон «Об общественных объединениях»¹** предусматривает следующее:

21.07.2005 № 93-ФЗ, от 31.12.2005 № 199-ФЗ, от 31.12.2005 № 202-ФЗ, от 31.12.2005 № 203-ФЗ, от 03.06.2006 № 73-ФЗ, от 12.07.2006 № 106-ФЗ, от 18.07.2006 № 111-ФЗ, от 25.07.2006 № 128-ФЗ, от 27.07.2006 № 153-ФЗ, от 25.10.2006 № 172-ФЗ, от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ (ред. 18.10.2007), от 02.03.2007 № 24-ФЗ, 23.03.2007 № 37-ФЗ, от 26.04.2007 № 63-ФЗ, от 10.05.2007 № 69-ФЗ, от 18.06.2007 № 101-ФЗ, от 19.07.2007 № 133-ФЗ, от 21.07.2007 № 191-ФЗ, от 21.07.2007 № 194-ФЗ, от 18.10.2007 № 230-ФЗ, от 08.11.2007 № 257-ФЗ, от 29.03.2008 № 30-ФЗ, от 14.07.2008 № 118-ФЗ, от 22.07.2008 № 141-ФЗ, от 22.07.2008 № 157-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 25.11.2008 № 221-ФЗ, от 03.12.2008 № 249-ФЗ, от 25.12.2008 № 274-ФЗ, от 25.12.2008 № 281-ФЗ, от 09.02.2009 № 4-ФЗ, от 05.04.2009 № 41-ФЗ, от 18.07.2009 № 175-ФЗ, от 23.11.2009 № 261-ФЗ, от 17.12.2009 № 319-ФЗ, от 17.12.2009 № 326-ФЗ, от 29.03.2010 № 29-ФЗ, от 05.04.2010 № 40-ФЗ, от 05.04.2010 № 42-ФЗ, от 08.05.2010 № 83-ФЗ, от 04.06.2010 № 118-ФЗ, от 27.07.2010 № 191-ФЗ, от 28.09.2010 № 243-ФЗ, от 04.10.2010 № 261-ФЗ, от 08.11.2010 № 293-ФЗ, от 15.11.2010 № 296-ФЗ, от 15.11.2010 № 297-ФЗ, от 29.11.2010 № 313-ФЗ, от 23.12.2010 № 369-ФЗ, от 23.12.2010 № 376-ФЗ, от 28.12.2010 № 406-ФЗ, от 21.04.2011 № 69-ФЗ, от 27.06.2011 № 157-ФЗ, от 11.07.2011 № 192-ФЗ, от 18.07.2011 № 224-ФЗ, от 18.07.2011 № 242-ФЗ, от 19.07.2011 № 246-ФЗ, от 25.07.2011 № 263-ФЗ, с изм., внесенными постановлениями Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П, от 12.04.2002 № 9-П).

¹ Принят Государственной Думой 14 апреля 1995 г., действует в ред. федеральных законов от 17.05.1997 № 78-ФЗ, от 19.07.1998 № 112-ФЗ, от 12.03.2002 № 26-ФЗ, от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 08.12.2003 № 169-ФЗ, от 29.06.2004

Статья 19 (в ред. Федерального закона от 10.01.2006 № 18-ФЗ) предусматривает, что «не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения:...

2) лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

3) общественное объединение, деятельность которого приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Статья 38 предписывает, что «федеральные органы государственного финансового контроля, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, устанавливают соответствие расходования общественными объединениями денежных средств и использования иного имущества уставным целям и сообщают о результатах в орган, принявший решение о государственной регистрации соответствующего общественного объединения».

§ 4. Координация и взаимодействие субъектов борьбы с терроризмом

Координация борьбы с терроризмом остро необходима ввиду большого числа субъектов этой борьбы.

При этом следует различать:

- координацию деятельности прокурорами правоохранительных органов по борьбе с террористической преступностью с позиции надзора за соблюдением и исполнением законов;
- координацию деятельности по противодействию терроризму в рамках государственного управления.

№ 58-ФЗ, от 02.11.2004 № 127-ФЗ, от 10.01.2006 № 18-ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 19.05.2010 № 88-ФЗ, от 22.07.2010 № 164-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ).

Координационная деятельность прокуроров предусмотрена ст. 8 «Координация деятельности по борьбе с преступностью» **Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»**, в которой говорится:

«1. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов (в ред. Федерального закона от 30.06.2003 № 86-ФЗ).

2. В целях обеспечения координации деятельности органов, указанных в пункте 1 настоящей статьи, прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утвержденным Президентом Российской Федерации».

Прокуроры координируют деятельность:

во-первых, только правоохранительных органов;

во-вторых, деятельность исключительно по борьбе с преступностью. В том числе и в сфере борьбы с терроризмом – по борьбе с террористической преступностью или, как еще ее называют, «преступностью террористического характера». За рамками остается координация реагирования на непреступные проявления терроризма;

в-третьих, поскольку основная функция прокуратуры – надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, прежде всего, с этих позиций и должна осуществляться указанная координационная деятельность. В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где говорится, что прокуратура – «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 10.02.1999 № 31-ФЗ). Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами». В ст. 4 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью отмечается, что данная координация «осуществляется на основе:

- соблюдения законности;
- равенства всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий;
- самостоятельности каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий;
- гласности в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне;
- ответственности руководителя каждого правоохранительного органа за выполнение согласованных решений;
- в-четвертых, координационные полномочия прокуроров: созыв координационных совещаний, организация рабочих групп, истребование статистической и другой необходимой информации, осуществление иных полномочий в соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 (в ред. Указа Президента РФ от 25.11.2003 № 1389).

Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 в редакции Указа Президента РФ от 25.11.2003 № 1389, содержит следующие положения, значимые для координации деятельности прокуроров по борьбе с террористической преступностью:

• **Цель координации** – повышение эффективности борьбы именно с преступностью путем разработки и осуществления этими органами согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению (в ред. Указа Президента РФ от 25.11.2003 № 1389).

• **Борьба с преступностью (соответственно и террористической)** в обозначенных нормативных правовых документах понимается как единство действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению определяющих их причин и условий. Здесь отмечаются составляющие преимущественно правоохранительной и предупредительной деятельности. В то же время в Федеральном

законе «О прокуратуре Российской Федерации», упоминаемых Указе Президента и Положении указываются также элементы общей организации борьбы с преступностью: аналитическая работа; прогнозирование тенденций преступности и программирование борьбы, координационная деятельность, в том числе на межрегиональном уровне¹; организационная деятельность по созданию рабочих групп, международному сотрудничеству, научному и методическому обеспечению борьбы с преступностью, совершенствованию ее правовой основы, повышению квалификации кадров и др.

В ст. 5 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью указывается: «Правоохранительные органы осуществляют: совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений; выполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью; разработку совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении преступлений; подготовку и направление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления; обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью и подготовку предложений об улучшении правоохранительной деятельности; разработку предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью; обобщение практики выполнения международных договоров Российской Федерации и соглашений с зарубежными странами и международными организациями по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработку соответствующих предложений; изучение координационной деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта».

¹ В ч. 2 ст. 3 Положения говорится: «Координация деятельности правоохранительных органов с учетом криминогенной обстановки может проводиться на межрегиональном уровне по поручению руководителей федеральных правоохранительных органов или по согласованию с ними».

Изложенное крайне важно для борьбы с террористической преступностью в условиях ее преимущественно организованного, межрегионального и нередко транснационального характера, многообразия проявлений и изменений с учетом новых социальных реалий, в том числе информационного характера, связанных с вооружением и др. В докладе Первого заместителя руководителя аппарата Национального антитеррористического комитета Е.П. Ильина «О современной ситуации в сфере противодействия терроризму в России» на Третьей международной научной конференции по проблемам безопасности и противодействия терроризму (г. Москва, МГУ, 27 октября 2007 г.) отмечалось: «Мир переживает период качественного изменения терроризма. Из индивидуального (например, терроризма эсеров в последний период существования Российской империи) терроризм трансформировался в массовый: главным объектом террора стала не только властная элита, но и все общество; основными средствами устрашения стали убийства не конкретных людей, а неопределенного, как можно более широкого круга лиц. Главная задача современных террористов – осуществление масштабных разрушений, сопровождающихся как можно большим количеством человеческих жертв, с тем чтобы достичь максимального резонанса в СМИ, спровоцировать напряженность в обществе и тем самым оказать давление на действия и политику государств. Терроризм стал динамично развивающейся системой. Происходит постоянное развитие форм и методов осуществления террористической деятельности, установление связей и обмен опытом между террористическими группировками, в том числе с использованием глобальной коммуникационной сети Интернет»¹.

• **Конкретизированные основные формы координации** указаны в статье 6 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью:

• 1) проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

• 2) обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью; совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;

• 3) создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

¹ <http://nak.fsb.ru/nac/structure.htm> 19.02.2010

- 4) проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;
- 5) взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;
- 6) оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;
- 7) издание совместных приказов, указаний, подготовка информационным писем и иных организационно-распорядительных документов;
- 8) выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;
- 9) разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

В ст. 6 Положения далее говорится: «Выбор названных и иных форм координационной деятельности определяется ее участниками, исходя из конкретной обстановки. Материально-техническое обеспечение координационной деятельности возлагается на ее участников».

Предписания в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью раздела III «Полномочия участников координационной деятельности» являются универсальными для координации борьбы с преступностью в целом и разных ее видов.

Что касается раздела IV «Взаимодействие с судами и органами юстиции» указанного Положения, то он весьма актуален для борьбы с терроризмом. Но можно было бы добавить – и с Национальным антитеррористическим комитетом (НАК), а также с антитеррористическими комиссиями в субъектах Российской Федерации. Формы сотрудничества, предусмотренные ст. 14 данного Положения, весьма актуальны для такого сотрудничества:

- взаимное информирование о состоянии преступности и судимости;
- использование данных судебной статистики и материалов судебной практики при разработке мер по усилению борьбы с террористической преступностью;
- совместная работа по подготовке законопроектов о борьбе с преступностью;

– проведение совместных семинаров и конференций, участие соответствующих специалистов в работе по повышению квалификации работников правоохранительных органов;

– направление совместных информационных писем, справок, обзоров;

– участие в подготовке постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Соответственно представители Национального антитеррористического комитета могли бы принимать участие в координационных совещаниях правоохранительных органов на федеральном и региональном уровнях, а антитеррористических комиссий – в субъектах Российской Федерации.

Почему с Национальным антитеррористическим комитетом и антитеррористическими комиссиями в субъектах Российской Федерации взаимодействие, а не координация деятельности?

Прокурор координирует борьбу с преступностью только правоохранительных органов в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Национальный антитеррористический комитет и антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации – не правоохранительные органы. Они созданы в соответствии с *Указом Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму»*¹ и, как там отмечено, «в целях совершенствования государственного управления».

В ст. 1 Положения о Национальном антитеррористическом комитете (в ред. Указов Президента РФ от 02.08.2006 № 832с, от 04.11.2007 № 1470) говорится: «**Национальный антитеррористический комитет** (далее – Комитет) является органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов *исполнительной власти*, органов *исполнительной власти* субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, а также осуществляющим подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации».

В п. 1.10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 22.10.2009 № 339 «Об организации прокурорского

¹ Действует в ред. Указов Президента РФ от 02.08.2006 № 832с, от 04.11.2007 № 1470, от 29.02.2008 № 284, от 08.08.2008 № 1188, от 04.06.2009 № 631, от 10.11.2009 № 1267, от 22.04.2010 № 500, от 08.10.2010 № 1222.

надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» говорится: «Наиболее актуальные и проблемные вопросы организации противодействия терроризму рассматривать на координационных и межведомственных совещаниях руководителей правоохранительных органов. Разрабатывать и осуществлять согласованные действия по борьбе с проявлениями терроризма. При необходимости вносить предложения о рассмотрении на заседаниях Национального антитеррористического комитета и антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации вопросов, связанных с повышением эффективности противодействия терроризму, устранением способствующих ему причин и условий, обеспечением защищенности потенциальных объектов террористических посягательств».

Антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации создаются, как отмечается в Указе Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму», «для координации деятельности территориальных органов федеральных органов *исполнительной* власти, органов *исполнительной* власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

Причем деятельности, во многом носящей не только правоохранительный характер. Она обозначается в Указе как «по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений¹». Это можно трактовать как профилактика терроризма в целом – в разных его проявлениях, а не только террористической преступности. Профилактика – устранение обстоятельств, детерминирующих преступность (причин, условий). И, строго говоря, с учетом данных формулировок речь должна идти о профилактике широкого спектра деятельности по недопущению криминальных проявлений терроризма. С другой стороны, минимизация и ликвидация последствий включает широкий спектр действий экономического, политического, социального и духовного характера, далеко не всегда строго определяемых правом. В этом случае существенны целесообразность, реальная возможность и необходимость, многое другое.

¹ Как уже ранее отмечалось, речь идет о возмещении вреда, оказании помощи, поддержки жертвам террористического насилия, восстановлении нарушенных прав и свобод, реабилитации жертв терроризма и участников борьбы с ним, др.

В соответствии со ст. 12 Указа Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму»¹: «а) положение об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации и ее регламент утверждаются председателем Комитета²; б) организационное и материально-техническое обеспечение деятельности антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации осуществляется высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации».

Прокурорам надлежит не только взаимодействовать с данными антитеррористическими комиссиями, но и осуществлять надзор за соблюдением ими Конституции Российской Федерации и исполнением законов. Реагирование на терроризм во всех его составляющих должно вестись строго в законных рамках. В то же время прокурор не является контролирующим разные аспекты деятельности антитеррористических комиссий должностным лицом – он осуществляет надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов³.

Заслуживает внимания опыт Республики Башкортостан: в ходе проверок законности функционирования антитеррористических комиссий муниципальных районов и городских округов прокурорами выявлены нарушения требований законов. Прокурором Калининского района г. Уфы принесен протест на постановление главы администрации Калининского района городского округа «Об утверждении Положения об антитеррористической комиссии», наделявшего комиссию незаконными правами привлекать к дисциплинарной и административной ответственности. Прокурором Бураевского района республики опротестованы по-

¹ Действует в ред. Указов Президента РФ от 02.08.2006 № 832с, от 04.11.2007 № 1470, от 29.02.2008 № 284, от 08.08.2008 № 1188, от 04.06.2009 № 631, от 10.11.2009 № 1267, от 22.04.2010 № 500, от 08.10.2010 № 1222.

² То есть Национального антитеррористического комитета.

³ В докладной записке в Генеральную прокуратуру Российской Федерации начальника управления в Северо-Кавказском федеральном округе отмечалось, что во всех субъектах Федерации в округе продолжают работу антитеррористические комиссии (далее – АТК). Комиссиями рассматриваются вопросы обеспечения антитеррористической защищенности объектов жизнеобеспечения, особой важности и повышенной опасности, транспортного, гидротехнического и топливно-энергетического назначения, сформированы постоянно действующие рабочие группы по решению задач в сфере противодействия терроризму. Между тем в ходе прокурорских проверок по-прежнему продолжают выявляться существенные нарушения закона и недостатки в деятельности таких комиссий, в большей мере созданных в муниципальных образованиях.

становления глав администраций сельских поселений, которыми в нарушение п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 15.02.2006 № 116 «О мерах по противодействию терроризму» функции по координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по профилактике терроризма возложены на антитеррористические комиссии сельских поселений.

Национальный антитеррористический комитет, как указано в ст. 2 Положения о нем, «в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, а также настоящим Положением».

Соответственно Генеральный прокурор Российской Федерации прокуроры в субъектах Федерации осуществляют надзор за законностью и обязаны реагировать на нарушения Конституции и законов Комитета и образуемых: а) в составе Комитета Федерального оперативного штаба; б) оперативных штабов в субъектах Российской Федерации.

Согласно ст. 3 Положения о Национальном антитеррористическом комитете «Комитет осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, антитеррористическими комиссиями в субъектах Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также с общественными объединениями и организациями». В данной статье не говорится о взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и другими правоохранительными органами, но такое взаимодействие необходимо хотя бы в силу общности решаемых ими задач.

Как указывается в ст. 4 Положения, «основными задачами Комитета являются:

а) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по формированию государственной политики в области противодействия терроризму, а также по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой области;

б) координация деятельности по противодействию терроризму федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации, а также

организация их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями;

в) разработка мер по противодействию терроризму, устранению способствующих ему причин и условий, в том числе мер по обеспечению защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

г) участие в международном сотрудничестве в области противодействия терроризму, в том числе в подготовке проектов международных договоров Российской Федерации в этой области;

д) подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов;

е) решение иных задач, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по противодействию терроризму».

Заметим, что речь идет о задачах по противодействию терроризму, «предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Статья 5 Положения устанавливает: «Для осуществления своих задач Комитет имеет право:

а) принимать решения, касающиеся организации, координации, совершенствования и оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию терроризму, а также осуществлять контроль за их исполнением;

б) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы и информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций и должностных лиц;

в) создавать рабочие органы для изучения вопросов, касающихся противодействия терроризму, а также для подготовки проектов соответствующих решений Комитета;

г) привлекать для участия в работе Комитета должностных лиц и специалистов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представителей общественных объединений и организаций (с их согласия);

д) вносить в установленном порядке предложения по вопросам, требующим решения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации».

Органам прокуратуры, другим правоохранительным органам и Комитету полезно и надлежит взаимодействовать по вопросам борьбы с террористической преступностью во всех ее составляющих, включая общеорганизационную, предупредительную, правоохранительную деятельность и др.

Важно иметь в виду, что взаимодействие так строго не регламентируется законом, как координация. Это более «подвижная» деятельность.

В то же время координация антитеррористической деятельности по вертикали и горизонтали носит многообразный характер.

Более широкая координация антитеррористической деятельности, чем только правоохранительных органов и только по борьбе с террористической преступностью, определяется ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму»: «В целях обеспечения *координации* деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц. Для реализации решений указанных органов могут издаваться акты (совместные акты) указанных органов, представители которых входят в состав соответствующего органа».

Одна из схем координации антитеррористической деятельности Президентом Российской Федерации представлена на рис. 3¹.

Прокурорам важно также учитывать, что в борьбе с терроризмом значительную предупредительную и ориентирующую роль играет участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. В соответствии со ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»:

¹ Приводится схема Национального антитеррористического комитета.

Схема координации деятельности по противодействию терроризму в Российской Федерации



Рис. 3. Одна из схем координации Президентом Российской Федерации антитеррористической деятельности

«1. Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

2. Прокурор субъекта Российской Федерации, города, района, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней.

3. Прокурор, его заместитель, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и ис-

полнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями».

При выступлениях, в ходе обсуждений прокурору рекомендуется использовать аналитические данные о выявленных экстремистских правонарушениях, их причинах, условиях и реагировании на них.

Соответственно информационно-аналитическая работа должна вестись постоянно. При этом важно учитывать как позитивные стороны сделанного, так и допущенные просчеты, своевременно ориентировать подчиненных на их устранение. Важно знакомиться с годовыми и полугодовыми информационно-аналитическими документами, составляемыми Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹, публикациями криминологов и других ученых. В них отражаются оценки состояния и динамики террористических преступлений и иных правонарушений, содержатся аналитические таблицы, которые могут служить ориентиром при анализе терроризма. Информационно-аналитическая работа – основа подготовки материалов для их обсуждения на координационных совещаниях работников правоохранительных органов, а также тех, которые направляются в органы законодательной и исполнительной власти.

Важную роль играет участие органов прокуратуры в правовом просвещении граждан и должностных лиц. Надлежит использовать публичные выступления, публикации в СМИ для разъяснения законности и обоснованности принимаемых органами прокуратуры, другими правоохранительными органами, судами мер по противодействию экстремизму; показывать, в чем именно заключается общественная опасность терроризма, какова система реагирования на него, как при этом решается проблема ограничения, а также защиты нарушенных прав и свобод.

Глава 3. Террористическая преступность, ее изучение, специфика детерминации и борьбы

¹ Результаты такого анализа ежегодно публикуются Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации в аналитическом докладе «Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры», а также в «Вестнике Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации», других публикациях.

§ 1. Криминальные проявления терроризма как акты, методы и практика

Криминальные проявления терроризма многообразны. ООН разграничивает «акты», «методы» и «практику» терроризма. В частности, это еще раз отмечается в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 57/27 от 19.11.2002 «Меры по ликвидации международного терроризма».

В ряде зарубежных работ под терроризмом понимается «угроза насилия, индивидуальные акты насилия или кампания насилия, ставящие целью в первую очередь внушить постепенно страх – терроризировать»¹.

Действительно, террористы совершают не только отдельные акты, но и их серии, совокупности; широко используют методы терроризма. Методы терроризма применяются при достижении различных целей, а акты и практика терроризма становятся неотъемлемой частью сложной организованной преступной деятельности.

Исследования показывают, что «практика терроризма» – это уже не отдельные акты, а масштабная террористическая деятельность определенных коллективных субъектов. Причем такие субъекты могут выступать не только инициаторами, организаторами, но и исполнителями заказов на террористическую деятельность. В последнем случае речь идет о своеобразных «корпорациях» терроризма и террористической деятельности как виде криминального бизнеса.

Терроризм – дорогостоящий насильственный метод преступной деятельности. Он практически не может использоваться без внушительного финансирования привлеченных наемников, исполнителей террористических акций, их подготовки, вооружения, обеспечения транспортом и т.п. Денежные ассигнования идут на: выплату денежного пособия «боевикам», приобретение оружия, боеприпасов, взрывных устройств, экипировки; организацию баз и лагерей террористов; обучение лиц террористической деятельности, конспирации; подкуп должностных лиц тех территорий, где проводит внедрение террористических групп

¹ Rosen S.J., Frank R. Measures against international terrorism // International Terrorism and World Security. L., 1975. P.14; Contemporary Research on Terrorism. Aberdeen, 1987. P. 4 – 28; Crenshaw M. Terrorism and International Cooperation. New York, 1989. P. 5 – 18; Schmidt A. Political Terrorism. Amsterdam, 1988. P. 89 – 96; Waugh W. International Terrorism: How Nations respond to Terrorists. Salisburi, 1982. P. 2.

и готовятся взрывы; на приобретение средств связи; осуществление разведки объектов террористического нападения; вовлечение в террористические группы новых лиц¹.

Источники такого финансирования носят внутренний и внешний (зарубежный) характер². В последнем случае практически финансируется терроризм как один из методов достижения глобальных, стратегических целей, в качестве транснационального общественно опасного явления, затрагивающего интересы всех стран планеты.

Не случайно терроризм приобрел международный характер³ и актуализировалась проблема международной борьбы с ним.

Материалы уголовных дел свидетельствуют о том, что террористическая деятельность организованных формирований – как правило, часть более сложной системной организованной деятельности, в том числе международного характера. Так, прокуратурой Республики Дагестан по результатам анализа в 2010 г. был сделан следующий вывод, что «основной причиной совершения преступлений террористической и экстремистской направленности остается деятельность международных террористических и религиозных исламских центров экстремистского толка по дестабилизации общественно-политической обстановки на территории Северо-Кавказского региона, которые реализуя свои экспансионистские идеи, оказывают финансовую, материально-техническую и иную поддержку действующему в республике бандподполью». Одновременно террористическая деятельность в этой республике была взаимосвязана с преступлениями в сферах передела собственности и власти, социально-экономической обстановкой: «В значительной степени этому способствуют также негативные процессы, связанные с борьбой между различными политико-финансовыми группировками за

¹ Цоков Ф.Ц. Особенности борьбы с терроризмом в Республике Северная Осетия – Алания // Роль органов прокуратуры в борьбе с терроризмом. Международный семинар 20 – 21 апреля 2004 г. / под ред. С.Г. Кехлерова. М., 2004.

² Костюченко Н.П., Паненков А.А. Пресечение финансирования террористической деятельности как важное направление борьбы с терроризмом // Следственная практика. 2002. № 3.

³ В проекте Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества ООН термин «международный терроризм» определяется как «совершение, организация, содействие осуществлению, финансирование или поощрение агентами или представителями одного государства актов против другого государства или попустительство с их стороны совершению таких актов, которые направлены против лиц или собственности и которые по своему характеру имеют цель вызвать страх у государственных деятелей, групп лиц или населения в целом» (<http://antiterror.ntvru.com/article/34.html>).

власть и передел собственности в республике, коррупционные проявления во всех властных структурах, рост безработицы и ухудшение ситуации в социальной сфере».

В литературе отмечаются многие важные черты современного терроризма, в том числе следующие:

- терроризм превращается в способ ведения боевых действий, когда одно из противоборствующих государств, заблаговременно создав на территории противника подпольную террористическую сеть, в удобный момент задействует ее с целью парализовать, дестабилизировать внутреннюю ситуацию в стране – видимом противнике. Не случайно терроризм стал оцениваться в зависимости от обстоятельств как «суррогатная война», косвенная или прямая агрессия. Многие масштабные террористические акции на территории России организовывались и продолжают планироваться гражданами других государств;

- с утверждением принципа запрещения агрессивной войны идеологи и практики силового решения проблем вынуждены искать другие методы и средства борьбы;

- важнейшей новой характеристикой терроризма стала глобализация террористических проявлений;

- наличие «государств-спонсоров», которые действуют тайно и отрицают свою ответственность за акты терроризма. При этом вовлекаются специалисты разведки, спецслужб, вербующие и финансирующие банды наемников, часто под дипломатическим прикрытием;

- террористы, с одной стороны, злоупотребляют гарантиями и правами, а с другой – провоцируют правительство на ограничение данных свобод в ответ на террористические акты. Если провокация оказывается результативной, политика правительства вызывает недовольство населения и – соответственно – увеличивается социальная база, опора террористов;

- террористы и поддерживающие их лица активно обращаются к внутригосударственным и даже международным механизмам воздействия на государства¹.

Что касается отдельных преступлений (актов), то их характеристики многообразны. Они могут совершаться и в одиночку, и в соучастии. Оценка деяния именно как террори-

¹ См.: Устинов В.В. Обвиняется терроризм. М., 2002.

стического бывает обоснованной только после завершения предварительного расследования и судебного разбирательства – по приговорам судов. Квалификация зарегистрированного преступления, отраженная в карточках учета и статистических отчетах, носит предварительный характер и соответственно данные уголовной статистики ориентировочны. Значительная часть их сведений формируется по приостановленным делам и не завершенным расследованием в течение года по иным причинам. Более точную информацию содержит судебная статистика, но и в ней могут отражаться данные о преступлениях и лицах, приговоры в отношении которых вышестоящими судебными инстанциями отменялись или изменялись.

Во всех случаях информационно-аналитическая деятельность должна включать анализ статистических данных и материалов уголовных дел со вступившими в законную силу приговорами.

В своей массе дела о терроризме на первом этапе расследования бывают типичными и в основном касаются лиц, являвшихся участниками незаконных формирований¹, которые совершали подрывы военной техники, зданий и коммуникаций, а также нападения на военнослужащих и обстрелы блокпостов федеральных сил. Преступление, предусмотренное ст. 205 УК РФ, вменяется наряду с другими составами преступлений (ст. 105, 206, 208, 222, 317 УК РФ и др.).

В то же время при изучении ряда таких дел и глубоком расследовании всех обстоятельств совершения преступлений конкретные акты посягательств на жизнь военнослужащих, правоохранительных органов, других лиц, подрывов различных объектов и др. предстают всего лишь как эпизоды террористической деятельности организованных преступных формирований.

Приговором Верховного суда Республики Башкортостан от 20.07.2009 З. был признан виновным и осужден по ч. 1 ст. 30, п. «а» ч. 2 ст. 205, ч. 1 ст. 205¹, ч. 3 ст. 222 УК РФ. Приговор вступил в законную силу. Обвинение в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 30 и п. «а» ч. 2 ст. 205, ч. 1 ст. 205¹, ч. 3 ст. 222 УК РФ предъявлено З. 25.02.2009. З. в начале 2006 г. был Д.

¹ Среди них большинство составляли не имеющие постоянного легального источника доходов граждане в возрасте от 18 до 30 лет.

вовлечен в деятельность ячейки Уйгуро-булгарского джамаата. Целями данной организации было изменение существующей политической системы государств, в том числе вооруженным путем, исламизация населения и построение всемирного халифата. Уйгуро-Булгарский джамаат расположен на границе Афганистана и Пакистана и структурно входит в состав Исламской партии Туркестана. В рамках деятельности ячейки данной организации З. совместно с Д. в мае 2007 г. осуществили доставку ряда граждан РФ в Афганистан для их участия в боевых действиях против миротворческих сил ООН. Завербовав М., Т. и других граждан, З. снабдил их одеждой и деньгами, сопровождал из России в Турцию, где передал проводнику, доставившему их в лагерь джамаата. Там эти граждане прошли диверсионно-террористическую подготовку и вернулись в Россию. В целях проведения диверсионной и террористической деятельности З. и Д. приобрели и хранили по местам своего жительства огнестрельное оружие: автомат АК 47, пистолет «Иж 79» с глушителем, обрез охотничьего ружья 24 калибра и патроны к ним, взрывчатые вещества и взрывные устройства: тротил массой 825 г, 2 ручные наступательные гранаты. З. и Д. периодически осуществляли тренировочные стрельбы из данного оружия, изучали специальную литературу по диверсионной деятельности. В целях подрыва насосной станции водозабора З. и Д. в мае 2008 г. провели разведку местности и объекта, оборудовали лежки и схрон с оружием и взрывчатыми веществами. В августе 2008 г. Д. совместно с З. было запланировано нападение на пост ОГИБДД, убийство сотрудников милиции и завладение их табельным оружием. Для этого были распределены роли и вовлечен в совершение преступления М. Теракт и убийство милиционеров предотвращены вследствие задержания З. Д. во время задержания оказал сопротивление, причинив огнестрельные ранения двум сотрудникам милиции, и был убит.

В 2003 – 2005 гг. в Республике Дагестан имел место резкий рост количества преступлений террористического характера, вызванный активностью преступного сообщества (или преступной организации), имеющей тесные связи с организованными преступными формированиями, дислоцировавшимися на территории Чеченской Республики (координаторы действий Ш. Басаев и др.) и имевшими связи с международными террористическими организациями Ближнего и Среднего Востока. Последние осуществляли финансовую подпитку через «Абу-Умара», «Абу-Хавса» и

др. обеспечивали наемниками, специалистами по минно-взрывному делу, оружием, другим снаряжением под руководством М., действовавшего в различных районах республики, члены которого совершили более 100 посягательств на жизнь сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих. К уголовной ответственности привлечено свыше 100 его участников, убиты при оказании вооруженного сопротивления 49 участников.

При этом террористические методы становятся элементом системы деятельности против основ конституционного строя и безопасности государства. В 1996 – 1999 гг. в селах Карамахи и Чабанмахи Буйнакского района на основе «джамаатов» (общин) были созданы структуры НВФ, которые, упразднив в указанных селах органы местной власти и управления, создали органы управления, основанные на нормах религиозно-экстремистского течения в исламе «ваххабизм». В дальнейшем они принимали активное участие в пропаганде идей «ваххабизма» среди населения республики в целях свержения существующей государственной власти и создания исламского государства. По данному факту прокуратурой Республики Дагестан было возбуждено и расследовалось уголовное дело по ст. 208, 222, 317 и других УК РФ, по которому к уголовной ответственности в разные годы привлечено свыше 300 человек; руководитель Атаев М.Д. – по ч. 1 ст. 208, ст. 279, ч. 3 ст. 222 УК РФ. Другой руководитель – Акаев М.М. был объявлен в розыск, затем при задержании оказал вооруженное сопротивление, в результате которого убиты 3 сотрудника МВД Республики Дагестан Яхьяев Р.М., Магомедов М.А., Ильясов А.З. (Герой России, командир СОБР МВД Республики Дагестан). Ответным огнем Акаев М.М. был убит¹.

Криминологическая характеристика субъектов террористических преступлений, как и мотивация их деяний, не однородны². В последнее время экспертами выделяются *шесть основных типов* современного терроризма: националистический или экстремистский терроризм, терроризм левых экстремистов, терроризм правых экстремистов, религиозный терроризм, терроризм с поддержкой государства, терроризм анархистов.

¹ См.: Докладная записка (в порядке исполнения приказа ГП РФ от 24.11.2006 г. № 106 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»).

² Ю.В. Ващенко указывал на разграничение политического, военного, религиозного и уголовного терроризма (См. главу о преступности террористического характера в учебнике «Криминология» / под ред. А.И. Долговой. 2-изд. М., 2001).

«Терроризм с поддержкой государства» отражает такое явление, когда некоторые террористические группы преднамеренно используются правительствами различных государств, в том числе в качестве дешевого способа ведения войны. Такие террористы опасны прежде всего тем, что их ресурсы обычно намного мощнее, они могут даже производить бомбардировки аэропортов¹.

Среди осужденных в России террористов есть члены организации анархистов. Акт терроризма около приемной ФСБ России был совершен теми, кто считает себя современными анархистами². Интервью с участницей организации акта терроризма около приемной ФСБ Р., а также изучение материалов уголовных дел и личного дела осужденной, интервью с сотрудниками правоохранительных органов показало, что Р., образование высшее, по специальности экономист (окончила с отличием академию имени Плеханова), имеет специальность служащего сбербанка, окончила физико-математическую школу (оценки в аттестате «отлично», кроме физики: «хорошо»), имеет двоих детей (7 и 4 лет (второго ребенка родила, находясь под стражей)). Согласно приговору суда принимала активную роль в террористическом акте, выступала в качестве организатора. По данным ФСБ России, после совершения террористического акта намеревалась выехать за границу. По данным из приговора, в квартире Р. в Москве проживал мужчина по имени Алан, член организации «Новая революционная альтернатива». Р. осуждена по п. «а» ч. 2 ст. 205, ч. 2 ст. 222, ч. 3 ст. 69 УК РФ к 5,6 г. лишения свободы, является членом организации «Новая революционная альтернатива», считает себя анархистской и основную цель видит в разрушении существующего строя. Что будет потом – это ее не интересует.

¹ <http://antiterror.ntvru.com/article/80.html>.

² 27 – 29 августа 1999 г. в Санкт-Петербурге, в помещении Василеостровского молодежного центра, состоялся XII съезд Ассоциации движений анархистов. На съезд прибыло 19 участников Ассоциации из восьми городов, в том числе из Железнодорожска, Казани, Москвы, Нижнего Новгорода, Санкт-Петербурга, Риги, Твери и Хельсинки, а также 24 гостя из России (Москва, Петрозаводск, Санкт-Петербург), Финляндии (Хельсинки), Украины (Киев), Швеции (Мальме) и Польши (Руда Сленска). Деятельность членов Ассоциации фиксировалась более чем в десяти городах России – Воронеже, Железнодорожске, Казани, Кенигсберге, Краснодаре, Липецке, Москве, Нижнем Новгороде, Санкт-Петербурге, Твери, Якутске, а также в Финляндии (Хельсинки), Латвии (Рига), Германии (Нюрнберг) и Украине (Запорожье). (См. подробнее: *Долгова А.И.* Организованная преступность, терроризм и коррупция: тенденции и совершенствование борьбы с ними // Организованная преступность, терроризм, коррупция в их проявлениях и борьба с ними. М., 2005).

В 1998 – 1999 гг. привлекалась к уголовной ответственности за участие во взрыве памятника Николаю II в г. Подольске, однако была оправдана. Муж Р. содержался в период проведения интервью с Р. в следственном изоляторе (СИЗО) г. Одессы (Украина), был осужден «за аналогичные преступления» к 10 годам лишения свободы (приговор обжалован).

К террористам, мотивация деятельности которых носит экстремистский характер, можно отнести, например, Л. и К., изготовивших и установивших на трассе плакат с лозунгом антисемитского содержания «Смерть жидам», предварительно заминировавших его гранатой РГД-5. В составе банды указанными лицами на территории Томской области совершены тяжкие и особо тяжкие преступления, в том числе умышленные убийства, подрыв гранаты РГД-5 в торговом павильоне, террористические акты в трактире «путем разлития ртути летом» и другие преступления. Приговором суда от 10.03.2006 Л. и К. осуждены в том числе по ст. 205 УК РФ соответственно к 23 и 20 годам лишения свободы.

Встречается и сугубо личностная мотивация: корыстная, карьерного характера и др., в том числе вуалируемая якобы действиями террористических формирований. Так, заместитель начальника УВД К., желая смещения с должности начальника УВД и последующего своего назначения на его должность, и с целью подрыва общественной безопасности в городе создал организованную группу из числа сотрудников приемника-распределителя в количестве восьми человек для осуществления актов терроризма – взрывов бытового газа в жилых многоэтажных домах города. Однако преступный результат не наступил по не зависящим от виновных лиц обстоятельствам. После неудавшихся попыток подрыва участники преступной группы по указанию К. с целью сокрытия следов совершенных ими преступлений и представления их результатом действий якобы бойцов несуществующего Кавказского национального фронта, поддерживающего чеченских сепаратистов, осуществили анонимные звонки в дежурную часть УВД, где от имени КНФ предъявили требования ультимативного характера о приостановлении боевых действий в Чечне, а в случае отказа – осуществлении химической атаки по г. Армавиру. Также были разосланы листовки угрожающего характера в адрес регионального канала «Телевидение Армавира», телестудии и распространены среди населения. Все

лица по данному делу были коллегией присяжных заседателей Краснодарского краевого суда признаны виновными в совершении ряда преступлений, в том числе и по ч. 3 ст. 205 УК РФ, и осуждены судом к различным срокам наказания.

Имеет место и «экономический» терроризм. Архангельским транспортным прокурором было возбуждено уголовное дело по п. «а» ч. 2 ст. 205 УК РФ в отношении С. и Д., которые расшили 34 конца шпал главного пути СЖД и извлекли 129 костылей, намереваясь в дальнейшем после крушения поезда потребовать от администрации области и Архангельского отделения СЖД 1 миллион долларов США. Действия указанных лиц создали опасность крушения поезда, гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба, экологической катастрофы, прекращения движения по основной железнодорожной магистрали. Неблагоприятных последствий не наступило в результате своевременного обнаружения поврежденного пути. 14 июня 2006 г. Архангельским областным судом С. и Д. осуждены по п. «а» ч. 2 ст. 205 УК РФ и им соответственно назначено наказание в виде 11 и 9 лет лишения свободы с отбыванием наказания в колонии строгого режима.

Поскольку многие организованные преступные формирования, совершающие террористические преступления, характеризуются разнообразной преступной деятельностью – совершением наряду с террористическими преступлениями других, их называют по-разному. Часто – бандподпольем. Это не уголовно-правовой термин, и точнее было бы пользоваться терминами «банда», «преступное сообщество (преступная организация)», «организованная преступная группа». Но понятно, что прокуроры и сотрудники других правоохранительных органов при оперативном анализе ищут конкретизированное определение, включающее законспирированный характер организации, совершение разного рода нападений в соответствии со ст. 209 УК РФ и, кроме того, террористических преступлений и диверсий.

В информационном письме прокурора Кабардино-Балкарской Республики в 2011 г. отмечалось, что методы террористических и национал-экстремистских объединений разнятся, однако, цели во многом схожи – это дестабилизация обстановки, развязывание вооруженного конфликта, создание благоприятных

условий для разъединения общества и нарушения целостности Российского государства. Террористическое (религиозно-экстремистское) бандподполье на территории республики придерживается тактики совершения точечных диверсионно-террористических акций, направленных преимущественно в отношении представителей правоохранительных органов, государственной и судебной власти. При этом глубоко законспирированными террористическими (религиозно-экстремистскими) группировками осуществляется сбор разведывательной информации, вербовка, пропаганда идеологии терроризма и религиозного экстремизма с активным использованием возможностей массового распространения информации, в частности глобальной информационно-телекоммуникационной сети Интернет». Верховным судом Кабардино-Балкарской Республики удовлетворено заявление прокурора республики о признании экстремистской и запрете деятельности организации «Объединенный Вилаят Кабарды, Балкарии и Карачая»: «Имарат-Кавказ». Данная организация – структурное подразделение международной террористической организации «Имарат-Кавказ», ответственной за экстремистскую идеологию, совершение большей части преступлений террористического характера.

§ 2. Выделение террористических преступлений и анализ террористической преступности

Террористическая преступность (или преступность террористического характера) – это совокупность таких преступлений, уголовно-правовые нормы о которых содержат признаки терроризма.

Выделение круга террористических преступлений должно осуществляться с учетом отраженного в документах ООН и в международных договорах Российской Федерации и описанного в главе 1 настоящей книги отличительного признака терроризма: применение психофизического насилия в отношении одних субъектов в целях воздействия на третью сторону – других субъектов.

Анализ изменений криминальных проявлений терроризма в России в конце XX – начале XXI в. осуществляется с учетом действия в 1998–2005 гг. Федерального закона «О борьбе с терро-

ризмом» и принятия в 2006 г. Федерального закона «О противодействии терроризму».

Ранее, в период действия Федерального закона «О борьбе с терроризмом», к преступлениям террористического характера относились деяния, предусмотренные ст. 205–208, 277, 360 УК РФ, позднее – ст. 207 УК РФ, которая затем была исключена из данного перечня.

В Федеральном законе «О противодействии терроризму» отсутствует понятие «террористическое преступление», «преступление террористического характера».

Однако в Европейской конвенции о предупреждении терроризма, ратифицированной Российской Федерацией в 2006 г., содержится понятие «террористические преступления», к которым отнесены преступления, вытекающие из десяти Конвенций ООН, отнесенные самой ООН к группе Конвенций о борьбе с терроризмом. Кроме того, в Европейской конвенции о предупреждении терроризма предусматривается введение уголовной ответственности за публичное подстрекательство к совершению террористического преступления, вербовку и подготовку террористов, независимо от фактического совершения террористического преступления (ст. 5 – 8 Конвенции).

Статья 24 Федерального закона «О противодействии терроризму» содержит определенный перечень преступлений, который можно истолковать как относящийся к террористическим:

«1. В Российской Федерации запрещаются создание и деятельность организаций, цели или действия которых направлены на пропаганду, оправдание и поддержку терроризма или совершение преступлений, предусмотренных статьями 205 – 206, 208, 211, 277 – 280, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации.

2. Организация признается террористической и подлежит ликвидации (ее деятельность – запрещению) по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему прокурора в случае, если от имени или в интересах организации осуществляются организация, подготовка и совершение преступлений, предусмотренных статьями 205 – 206, 208, 211, 277 – 280, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также в случае, если указанные дей-

ствия осуществляет лицо, которое контролирует реализацию организацией ее прав и обязанностей».

В связи с принятием данного Федерального закона были внесены изменения в УК РФ. В частности, ст. 205 УК РФ стала называться не «Терроризм», а «Террористический акт», Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ криминализирован ряд фактически террористических деяний – введены ст. 205¹ и 205² УК РФ.

Статья 205¹ «Содействие террористической деятельности» предусматривает уголовную ответственность за склонение, вербовку или иное вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 УК, вооружение или подготовку лица в целях совершения хотя бы одного из указанных преступлений, а равно финансирование терроризма¹.

С введением ст. 205² УК РФ криминализированы публичные призывы к террористической деятельности или публичное оправдание терроризма.

Из ст. 277 УК РФ в ред. Федерального закона от 27.07.2006 № 153-ФЗ исключен термин «террористический акт». В остальном диспозиция данной статьи не изменилась и ст. 277 «Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля» УК РФ в Федеральном законе «О противодействии терроризму», а также в ст. 205¹, как и ранее, упоминается в ряду преступлений, которые по существу оцениваются как террористические.

Таким образом, законодательство о терроризме дает основание для выделения террористических преступлений. Их круг в соответствии с действующими в России с 2006 г. правовыми актами оказался более широким, чем круг выделявшихся ранее преступлений террористического характера в Федеральном законе «О борьбе с терроризмом». Причем расширение произошло преимущественно за счет ряда преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства. Это дает основание для вывода об оценке современного терроризма в России как

¹ Примечание к ст. 205¹ УК РФ предусматривает: «1. Под финансированием терроризма в настоящем Кодексе понимается предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 настоящего Кодекса, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений».

явления, непосредственно угрожающего не только общественной безопасности, но и безопасности государства.

В то же время позиция законодателя относительно конкретизированного перечня террористических деяний весьма противоречива.

В Федеральном законе «О противодействии терроризму» и в УК РФ дается различный перечень фактически террористических преступлений. Так, в ст. 24 «Ответственность организаций за причастность к терроризму» предусмотрено, что «в Российской Федерации запрещаются создание и деятельность организаций, цели или действия которых направлены на пропаганду, оправдание и поддержку терроризма или совершение преступлений, предусмотренных статьями 205 – 206, 208, 211, 277 – 280, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации». Здесь и далее жирным шрифтом выделены статьи, не указанные в Приказе № 339.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» «финансирование терроризма – предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, **220, 221**, 277, 278, 279 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования или преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений». В соответствии п. 2.1 ст. 6 «основаниями для включения организации или физического лица в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, являются:

1) вступившее в законную силу решение суда Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с ее причастностью к экстремистской деятельности или терроризму;

2) вступивший в законную силу приговор суда Российской Федерации о признании лица виновным в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, **220, 221**, 277, 278, 279, **280, 282, 282¹, 282²** и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации».

В ст. 205¹ УК РФ «Содействие террористической деятельности» говорится о следующем: «Склонение, вербовка или иное вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 настоящего Кодекса, вооружение или подготовка лица в целях совершения хотя бы одного из указанных преступлений, а равно финансирование терроризма.. .» В примечании к данной статье конкретизируется, что «Под финансированием терроризма в настоящем Кодексе понимается предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 настоящего Кодекса, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений».

Таким образом, под действие ст. 205¹ «Содействие террористической деятельности», равно как и ст. 205² «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма» УК РФ непадают соответствующие деяния, совершаемые применительно к преступлениям, предусмотренным ст. 280, 282¹ и 282² УК РФ. В то же время, как уже отмечалось, ст. 24 Федерального закона «О противодействии терроризму» предусматривает следующее: «Организация признается террористической и подлежит ликвидации (ее деятельность – запрещению) по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему прокурора в случае, если от имени или в интересах организации осуществляются организация, подготовка и совершение преступлений, предусмотренных статьями 205 – 206, 208, 211, 277 – 280, 282¹, 282² и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также в случае, если указанные действия осуществляет лицо, которое контролирует реализацию организацией ее прав и обязанностей».

Криминологами упоминаемые в ст. 24 Федерального закона «О противодействии терроризму» деяния, предусмотренные ст. 278 – 280, 282¹, 282² УК РФ, анализируются в рамках преступности экстремистской направленности при условии, что они в соответствии с примечанием к ст. 282¹ УК РФ совершаются по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или

религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части УК и п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ¹.

Вычленение террористической и экстремистской преступности не отменяет выделение таких видов преступности, как против основ конституционного строя и безопасности государства; против порядка управления; против общественной безопасности и др.

С учетом изложенного в наиболее общем виде и только на основе уголовно-правовой квалификации к террористическим преступлениям можно относить:

• во-первых, непосредственно совершаемые насильственные (в разных их вариантах) преступные деяния в отношении одного субъекта (или одних) при предъявлении требования к другому (или другим), предусмотренные следующими статьями УК РФ: ст. 205 «Террористический акт», ст. 206 «Захват заложника», ст. 211 «Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава», ст. 277 «Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля», ст. 360 «Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой»;

• во-вторых, преступления, системно связанные с указанными и являющиеся элементами организованной террористической деятельности других уголовно-наказуемых деяний. В частности, предусмотренные:

статьей 205¹ «Содействие террористической деятельности» УК РФ: склонение, вербовка или иное вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, вооружение или подготовка лица в целях совершения хотя бы одного из названных преступлений, а равно финансирование терроризма. В примечаниях к данной статье указано: «1. Под финансированием терроризма в настоящем Кодексе понимается предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 настоящего Кодекса, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного

¹ См. главу «Экстремистская преступность» в настоящем учебнике.

сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений (в ред. Федерального закона от 27.07.2010 № 197-ФЗ).

1.1. Под пособничеством в настоящей статье понимаются умышленное содействие совершению преступления советами, указаниями, предоставлением информации, средств или орудий совершения преступления либо устранением препятствий к его совершению, а также обещание скрыть преступника, средства или орудия совершения преступления, следы преступления либо предметы, добытые преступным путем, а равно обещание приобрести или сбыть такие предметы (п. 1.1 введен Федеральным законом от 09.12.2010 № 352-ФЗ)»;

статьей 205² «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма» УК РФ;

- в-третьих, как правило, системно связанные с террористическими преступлениями, но уголовно-правовая квалификация которых все-таки недостаточна для отнесения данных деяний к числу террористических. Здесь уже следует учитывать мотивацию и механизм совершения деяния, отраженные в приговорах судов;

предусмотренные ст. 207 «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма» УК РФ деяния могут иметь признаки, характерные для террористического психического насилия или носить иной характер (шутки, способа задержать отправление поезда, избежать контрольной работы в школе и т.п.);

запрещенные ст. 208 «Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем» УК РФ могут совершаться разными субъектами, руководствующимися разными мотивами и целями: террористическими, сугубо экстремистскими – отношением к чужим как к «нелюдям»; обеспечением любым путем безопасности организации, предпринимательской и иной деятельности и т.д.;

- в-четвертых, иные деяния, конкретные характеристики которых при их совершении подпадают под признаки, перечисляемые в антитеррористических конвенциях ООН и других международных договорах Российской Федерации. Например, в ст. 3 Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства:

- «1. Любое лицо совершает преступление, если оно незаконно и преднамеренно: а) захватывает судно или осуществляет

контроль над ним силой или угрозой силы или путем любой другой формы запугивания; или b) совершает акт насилия против лица на борту судна, если этот акт может угрожать безопасному плаванию данного судна; или c) разрушает судно или наносит судну или его грузу повреждение, которое может угрожать безопасному плаванию данного судна; или d) помещает, или совершает действия в целях помещения, на борт судна каким бы то ни было способом устройство или вещество, которое может разрушить это судно, нанести этому судну или его грузу повреждение, которое угрожает или может угрожать безопасному плаванию данного судна; или e) разрушает морское навигационное оборудование, или наносит ему серьезное повреждение, или создает серьезные помехи его эксплуатации, если любой такой акт может угрожать безопасному плаванию судна; или f) сообщает заведомо ложные сведения, создавая тем самым угрозу безопасному плаванию судна; или g) наносит ранения любому лицу или убивает его в связи с совершением или попыткой совершения какого-либо из преступлений, указанных в подпунктах «а» – «f».

2. Любое лицо также совершает преступление, если оно: а) пытается совершить какое-либо из преступлений, указанных в пункте 1; или b) подстрекает к совершению какого-либо из преступлений, указанных в пункте 1, совершаемого любым лицом, или является иным образом соучастником лица, которое совершает такое преступление; или c) угрожает с условием или без такового, как это предусмотрено национальным законодательством, с целью принудить физическое или юридическое лицо совершить какое-либо действие или воздержаться от него, совершить какое-либо из преступлений, указанных в подпунктах «b», «c» и «e» пункта 1, если эта угроза может угрожать безопасному плаванию судна, о котором идет речь». С этих позиций, например, пиратство, предусмотренное ст. 227 УК РФ, может в конкретных условиях оцениваться как преступление террористическое.

В подп. 2.1 п. 1.11 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 22.10.2009 № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» предписывается «направлять в управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму Генеральной прокуратуры Российской Федерации специальное донесение о преступлениях террористического характера, предусмотренных ст. 205, 205¹, 205², 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации».

То есть здесь дополнительно к перечислявшимся ранее как подлежащим выделению на основании уголовно-правовой квалификации деяний указаны преступления, предусмотренные ст. 278 «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти», ст. 279 «Вооруженный мятеж».

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» также выделяются преступления, предусмотренные ст. 277, 278 УК РФ¹. Таким образом, следует иметь в виду, что круги террористических и экстремистских преступлений в результате этого могут пересекаться.

При начальном анализе статистической картины террористической преступности необходимо руководствоваться изложенным. В то же время информационно-аналитическая деятельность применительно к террористической преступности нуждается в серьезном совершенствовании и дополнении начального, сугубо статистического анализа, более глубокой аналитической деятельностью с учетом материалов рассмотренных судами уголовных дел, данных криминологических исследований, включающих также изучение различных документов, интервью, анкетирование и другие методы исследования.

В подпункте 2.2 п. 1.11 приказа Генерального прокурора РФ от 22.10.2009 № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» предлагается «оперативно докладывать в управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму Генеральной прокуратуры Российской Федерации о результатах судебного рассмотрения уголовных дел, по которым направлялись специальные донесения, с приложением копий приговоров и иных судебных решений».

§ 3. Динамика террористической преступности в России

Конец XX – начало XXI в. ознаменовались эскалацией и глобализацией терроризма как в мире, так и в России. Появился новый термин – «гипертерроризм».

¹ В целом там выделяются деяния, «предусмотренные ст. 136, 141, 148, 149, 212, 239, 277, 278, 280, 282–282², 357, а также ст. 105, 111, 112, 115–117, 119, 150, 213, 214, 244 УК РФ, если они совершены по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

В России в первые годы действия нового УК РФ и в начале нового века возросло общее число преступлений террористического характера, затем их статистическая кривая приобретала все более сложный характер (табл. 1).

Генеральный прокурор РФ в п. 1.8 приказа от 22.10.2009 № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» обращает внимание на следующее: «В ходе расследования преступлений террористического характера требовать от органов предварительного следствия принятия предусмотренных законом мер по установлению лиц, причастных к совершению преступлений, выявлению и устранению причин и условий, способствовавших их совершению, использования всех возможностей для установления источников финансирования преступной деятельности и пресечения их использования для совершения других преступлений».

Значительное число террористических преступлений не раскрывалось, расследование по ним не завершалось и, соответственно, количество выявлявшихся террористов было значительно меньше числа регистрировавшихся преступлений (табл. 2).

Возникает вопрос, насколько статистическая картина отражает фактическое положение дел. Во-первых, данные приведенной таблицы до середины первого десятилетия нового века не включали преступления и лиц, выявленных органами ФСБ. Во-вторых, судя по материалам криминологических исследований, с одной стороны, регистрируются практически почти все факты взрывов, поджогов, нападений на сотрудников правоохранительных органов и др., с другой – менялась уголовная политика¹: и уголовно-правовые нормы, и практика уголовно-правовой оценки фактически совершавшихся действий.

¹ Ранее преступные действия, связанные с установкой мин, самодельных взрывных устройств и фугасов, обстрелов автомашин, постов и мест дислокации подразделений правоохранительных органов и вооруженных сил, не повлекших человеческих жертв и материальных потерь, квалифицировались, как правило, по совокупности ст. 222 и 223 УК РФ, ст. 205 (терроризм). Позднее, особенно после внесения Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ изменений в диспозицию ст. 205 УК РФ, практика квалификации этих преступных деяний изменилась. Сейчас при их квалификации учитываются конкретные обстоятельства совершенных преступлений, наличие у субъектов преступлений целей воздействия на принятие решений органами власти или международными организациями, а также угрозу совершения указанных действий в тех же целях. При отсутствии (неустановлении) указанных целей такие действия квалифицируются по ст. 213, 222, 223, 167¹ и другим УК РФ. Оценка обоснованности и законности такого подхода возможна только на базе изучения материалов конкретных уголовных дел. С учетом изложенного в октябре 2006 г. заместителем Генерального прокурора Российской Федерации было предложено прокурорам субъектов Федерации Северо-Кавказского региона возобновить производство по приостановленным уголовным делам о терроризме прошлых лет, принять меры к установлению истинных целей совершения этих деяний и дать им надлежащую квалификацию. Всего предполагалось возобновить производством и изучить около

В-третьих, значительная часть преступлений остаются нераскрытыми, а для точной юридической квалификации важна субъективная сторона деяния. До раскрытия, а также завершения расследования и рассмотрения дела судом многие эпизоды террористической деятельности квалифицировались, в частности, по ст. 317 УК РФ и др. Не случайно отмечался последовательный рост числа регистрировавшихся данной статьей деяний при резких различиях количества фактов и лиц, их совершивших (рис. 5, табл. 3).

полутора тысяч уголовных дел этой категории. Такая работа крайне полезна в аспекте активизации следствия по приостановленным делам и их раскрытия, более точной оценке статистических данных прошлых лет. В то же время статистику периода контртеррористической операции изменить уже нельзя: она отражает состояние не только преступности, но и уголовной политики того периода, правоприменительной практики. Новая правоприменительная практика будет соответствовать другому историческому периоду. Представляется необоснованным снижение «задним числом» статистических данных о количестве террористических преступлений путем переквалификации преступных деяний, в том числе в период активной фазы КТО со ст. 205 УК РФ на ст. 213, 222, 167 УК РФ, тем более что прежние статистические показатели уже изменить нельзя. Их можно иначе оценивать с учетом новых данных, полученных в процессе предварительного расследования. Кроме того, возникает общий проблемный вопрос: разграничение правовой оценки факта преступления в разные моменты: а) его регистрации, б) при предъявлении обвинения и в обвинительном заключении, в) в приговоре суда.

Таблица 1

**Динамика числа зарегистрированных террористических преступлений в 2001 – 2010 гг.
в России (статьи УК РФ)**

Годы	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Всего	1544	2097	3567	4567	541	559	875	513	611	732	680	567	570	482
Терроризм, с 27.07.2006 – «Террористический акт» – ст. 205	32	21	20	135	327	360	561	265	203	112	48	10	15	31
Вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие их совершению – ст. 205 ¹	Статья в УК РФ введена Федеральным законом от 24.07.2002 № 103-ФЗ. Изменена 27.07.2006 г. № 153-ФЗ на новую редакцию – «Содействие террористической деятельности».					0	0	5	13	16	7	10	15	22
Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма – ст. 205 ²	Статья в УК РФ введена Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ										1	2	7	9
Захват заложника – ст. 206	114	69	64	49	32	39	34	22	20	22	18	12	16	5
Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем – ст. 208	1386	2002	3462	4035	165	135	267	212	356	571	592	522	510	404

Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава – ст. 211	9	2	9	340	14	10	9	7	10	8	3	5	4	4
Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля – ст. 277	3	3	2	4	2	5	2	1	4	1	1	2	1	4
Насильственный захват власти или насильственное удержание власти – ст.278	0	0	3	1	0	8	1	1	4	0	4	2	0	1
Вооруженный мятеж – ст. 279	0	0	3	3	1	2	1	0	1	2	6	2	1	1
Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой, – ст. 360	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1

Таблица 2

Динамика числа выявленных лиц, совершивших террористические преступления, у которых данные преступления были наиболее тяжкими из вменявшихся в вину¹

Годы	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Всего	140	75	70	293	197	268	333	222	378	744	577	480	475	332
Терроризм, с 27.07.2006 – «Террористический акт» – ст. 205	10	7	0	24	40	65	63	43	68	117	43	6	16	7
Вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие их совершению – Ст. 205 ¹ .	Статья в УК РФ введена Федеральным законом от 24.07.2002 № 103-ФЗ. Изменена 27.07.2006 г. № 153-ФЗ на «Содействие террористической деятельности».					0	0	2	10	3	3	1	9	11
Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма – ст. 205 ²	Статья в УК РФ введена Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ										1	1	2	3
Захват заложника – ст. 206	112	57	32	29	31	23	25	15	16	24	17	17	9	3

¹ Длительное время в статистических отчетах отражалась именно данная категория террористов. В последние годы была введена графа о всех выявленных лицах, совершавших террористические преступления. Однако в целях сопоставимости данных используется прежний показатель.

Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем – ст. 208	9	5	6	189	109	164	221	158	272	586	506	440	433	303
Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава – ст. 211	9	5	7	18	13	11	21	3	12	6	3	3	5	4
Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля – ст. 277	0	1	0	10	0	0	3	0	4	6	3	1	0	0
Насильственный захват власти или насильственное удержание власти – ст. 278	0	0	5	4	3	3	0	0	0	1	0	11	2	0
Вооруженный мятеж – ст. 279	0	0	20	17	1	2	0	1	0	1	1	0	0	1
Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой, – ст. 360	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

По данным судебной статистики, структура контингента осужденных выглядит несколько иначе, чем по данным уголовной статистики о выявленных лицах, совершавших террористические преступления.

ния. Это касается и числа таких лиц, и квалификации их деяний. В частности, в судебной статистике фиксировались в разные годы осужденные по ст. 277–279, 360 УК РФ (табл. 3).

Таблица 3

Осужденные в России за террористические преступления в 1997–2010 годах

Годы	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Всего	387	208	151	219	271	292	211	213	306	354	223	193	231	214
Ст. 205	0	1	14	4	32	68	55	39	61	47	40	12	29	12
Ст. 205 ¹	0	0	0	0	0	0	0	0	16	7	1	0	4	12
Ст. 205 ²	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Ст. 206	245	144	101	40	71	51	46	13	14	6	15	5	12	7
Ст. 208	58	36	21	136	129	122	79	140	209	282	159	169	176	164
Ст. 211	84	27	5	20	8	12	17	6	6	8	4	2	5	4
Ст. 277	0	0	0	8	6	1	1	5	0	2	3	4	4	0
Ст. 278	0	0	0	1	7	22	1	0	0	0	0	0	0	11
Ст. 279	0	0	0	9	18	8	5	4	0	2	1	1	1	1
Ст. 360	0	0	10	1	0	8	7	6	0	0	0	0	0	0

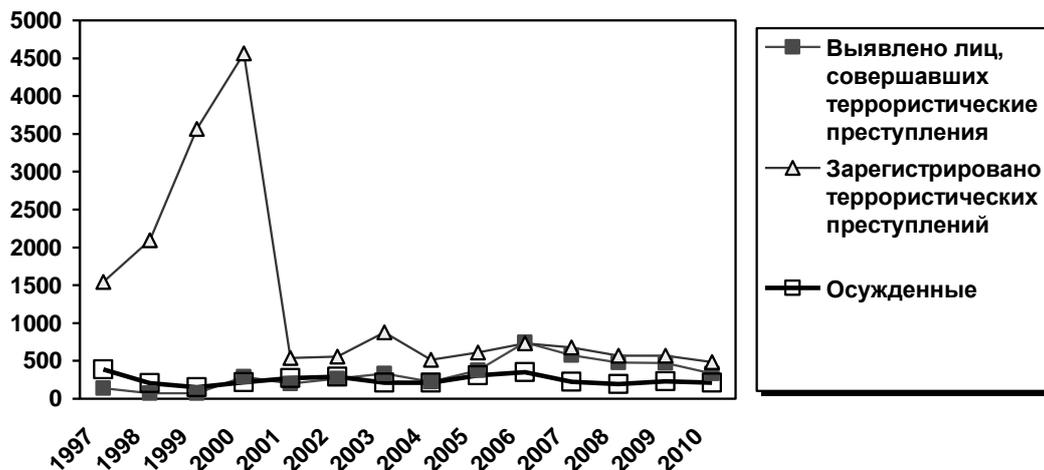


Рис. 4. Динамика зарегистрированных террористических преступлений, выделенных в приказе Генерального прокурора № 339, выявленных лиц, их совершивших, с линией тренда числа лиц и осужденных

Обращает на себя внимание увеличение в последние годы по сравнению с периодом до 2005 г. в числе выявленных и осужденных лиц, совершавших террористические преступления. Такая картина требует от прокуроров тщательного изучения и, в случаях нарушения соответствующего закона, реагирования.

Таблица 4

Динамика в России числа зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 317 УК РФ, и выявленных лиц, их совершивших, в 2001–2010 годах

Годы	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа – ст. 317 – факты	379	441	534	476	509	398	445	550	614	629
Те же деяния – все лица, их совершившие	129	171	135	168	138	251	229	314	431	479

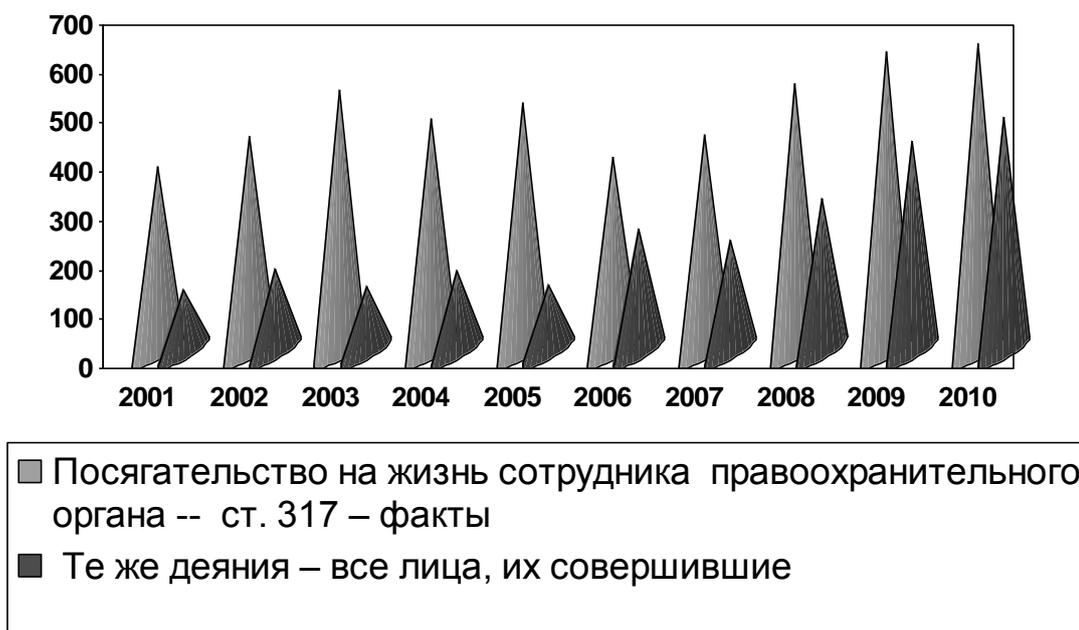


Рис. 5. Динамика посягательств на жизнь сотрудника правоохранительного органа в России в 2001–2010 годах

Негативные тенденции отмечались в качественных характеристиках рассматриваемой преступности, в том числе в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 5 октября 2009 г.:

«Основными тенденциями современного терроризма являются:

а) увеличение количества террористических актов и пострадавших от них лиц;

б) расширение географии терроризма, интернациональный характер террористических организаций, использование международными террористическими организациями этнорелигиозного фактора;

в) усиление взаимного влияния различных внутренних и внешних социальных, политических, экономических и иных факторов на возникновение и распространение терроризма;

г) повышение уровня организованности террористической деятельности, создание крупных террористических формирований с развитой инфраструктурой;

д) усиление взаимосвязи терроризма и организованной преступности, в том числе транснациональной;

е) повышение уровня финансирования террористической деятельности и материально-технической оснащенности террористических организаций;

ж) стремление субъектов террористической деятельности завладеть оружием массового поражения;

з) попытки использования терроризма как инструмента вмешательства во внутренние дела государств;

и) разработка новых и совершенствование существующих форм и методов террористической деятельности, направленных на увеличение масштабов последствий террористических актов и количества пострадавших»¹.

При изучении террористической преступности, как и любого другого вида преступности, да и преступности в целом, должны выявляться механизмы латентности и приниматься меры по ее сокращению.

Существенны следующие качественные характеристики террористической преступности и их изменения:

- общественная опасность террористической преступности;
- ее социальная направленность на разные родовые и видовые объекты;

- мотивации;
- социально-территориальная распространенность;
- социально-групповая распространенность;
- социально-объектная (школы, транспорт, мосты и т.п.);
- специфическая активность, связанная с криминально-террористическим профессионализмом (неоднократное совершение деяний с уходом от разоблачения и наказания, успешное преодоление неблагоприятных для этого условий и т.п.);

- устойчивость, выражающаяся в криминологическом рецидиве террористических деяний;

- организованность в различных ее проявлениях: а) продуманное, панируемое совершение преступлений; б) организованная террористическая преступная деятельность; в) совершение преступлений организованными преступными формированиями; г) наличие системы таких взаимодействующих формирований со

¹ Рос. газ. 2009. 20 окт.

специфическими связями¹; д) транснациональный характер организованности.

Анализ показывает, что организаторы терроризма меняют формы своей деятельности, но по-прежнему остается наиболее «горячей точкой» Северный Кавказ, активизируется «террористическое подполье» в Поволжье и других регионах. Проводя заседание Национального антитеррористического комитета в феврале 2011 г. во Владикавказе, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев говорил: «Террор существует и в других частях нашей страны, но на Кавказе он представлен практически повсеместно, и акты терроризма происходят, к сожалению, весьма часто. Именно здесь находится и узел противоречий, который порождает экстремизм и радикализм...»²

Следует дополнять уголовную статистику таким показателем, как число выявленных организованных преступных формирований, в том числе совершающих террористические преступления. Число фактов организации и участия в незаконных вооруженных формированиях, а также в организованных группах, бандах, преступных сообществах (преступных организациях), экстремистских сообществах и экстремистских организациях – это вовсе не число данных формирований.

§ 4. Специфика детерминации террористической преступности и борьбы с ней

Эскалация террористической преступности, повышение ее организованности и общественной опасности в любом государстве происходят под влиянием глобализации конфликтов и проблем, а также усугубления недостатков в их разрешении.

Преступность террористического характера, как показывают исследования, чаще всего порождается причинным комплексом, характеризующимся взаимодействием следующих обстоятельств:

- очевидными противоречиями потребностей и интересов субъектов преступлений террористического характера и субъекта, которому адресуются требования. Чаще всего при этом имеет

¹ См. об изучении преступности: *Криминология: учебник* / под ред. А.И. Долговой. 4-е изд. М., 2010.

² <http://www.kremlin.ru/>. 24.02.2011.

место общественно опасный, запрещенный законом характер потребностей и интересов одной из сторон. Это, например, антиконституционный захват власти, противозаконное расчленение территории, завладение значительными материальными ценностями субъектом террористической акции либо нежелание адресата требований террористов обеспечивать законные потребности и интересы граждан, других субъектов, отказываться от противоправных, безнравственных способов социального управления, серьезно ущемляющих те или иные социальные группы, их представителей и т.п.;

- невозможностью непосредственного результативного воздействия на субъекта, от которого могло бы зависеть удовлетворение соответствующих потребностей и интересов террористов, но наличие у последних достаточных ресурсов для использования опосредованного способа воздействия на адресата требований, в том числе через лиц, на которых оказывается непосредственное психо-физическое воздействие, создание иными способами состояния общественной паники и т.п.;

- готовностью части населения к использованию такого высоко опасного способа насилия, как терроризм, с его разрушительными последствиями, либо готовностью оправдывать терроризм и мириться с ним;

- серьезными недостатками в состоянии социального контроля, определяющими возможность обеспечения использования такого сложного способа криминального насилия, как терроризм (оборот оружия, финансирование, прозрачность границ и т.д.). Тем более организованный терроризм, предполагающий создание и функционирование крупных криминальных формирований, финансирование их деятельности, вербовку, боевую и психологическую подготовку исполнителей террористических акций и т.д.

Вообще всплеск терроризма соответствует историческим периодам, характеризующимся крайним обострением многообразных социальных проблем и серьезными просчетами в их решении. В результате граждане, различные их общности и даже страны, не рассчитывая на эффективность правомерного, цивилизованного способа разрешения противоречий, прибегают к крайне опасным, но, с их точки зрения, эффективным в сложившейся ситуации криминальным средствам достижения преследуемых целей.

Терроризм сегодня — это органическая составляющая более сложных и глобальных явлений, чем преступность с ее организованным и транснациональным характером. В мета- и макросреде происходят сложнейшие процессы взаимодействия стран разного уровня благосостояния, различных культур, систем ценностей, стратегий и много другого.

В конце XX в. произошло резкое обострение межгосударственных, межэтнических, религиозных, политических и социально-экономических конфликтов, геополитических и иных опасных устремлений¹.

Положение усугубляет, во-первых, глобализация организованной преступности, во-вторых, протекание данного процесса в условиях враждебности одних государств другим, наконец, пассивная позиция третьих государств. Именно в таких условиях терроризм приобретает высокоорганизованный и глобальный характер.

Обнародованы глобальные планы идеологов и теоретиков транснациональных корпораций. Аурелио Печчеи, основатель Римского клуба, в 1977 г. отмечал: «...над нами сейчас вновь навис мрачный призрак великой мировой депрессии 1929 года, со всеми ее печальными последствиями, страданиями, беспорядками и политическим экстремизмом, и он в любой момент может стать реальностью, если мы будем по-прежнему допускать ошибку за ошибкой»².

В чем же видели выход члены Римского клуба? Утверждалось среди прочего следующее: «Вызревает и обретает реальные черты идея необходимости отказа от принципа суверенности национального государства», «Сейчас все шире распространяется мнение, что природные ресурсы представляют общее наследие всего человечества...», «Необходимо совершенно ясно отдавать себе отчет, что без координированного управления всеми ресурсами планеты невозможно обеспечить удовлетворение растущих потребностей мирового населения»³.

¹ В последнем случае речь идет о конфликтах на почве передела мира, завоевания экономических ресурсов и рынков, обогащения одних стран и наций за счет беспощадной и откровенной эксплуатации и разорения других; оказания сопротивления посягательствам на суверенитет, национальное богатство стран и т.д.

² См.: Печчеи А. Человеческие качества. М., 1980 (в Оксфорде книга издана в 1977 г.). С. 51, 52.

³ Там же. С. 68, 229, 254, 255.

Интеграция России, как и других стран-участниц СНГ, в мировую экономическую систему безусловно нужна и важна не только для них – она приобретает все более жизненно важное значение для мирового рынка. Однако деятельный интерес ряда развитых стран рыночной экономики существенным образом опережал и опережает ход цивилизованной интеграции, выливается в том числе в поддержку движений, организаций, деструктивных сил — субъектов террористической деятельности¹.

Другой внешний фактор связан с экстремизмом панисламистских устремлений в их ваххабитском варианте². Как отмечается в литературе, «Исламские экстремисты привлекают мнимой простотой своей альтернативы – возврат в прошлое, к исламской мечте «золотого века», к традиционализму и застою, к господству шариата. Они называют виновником бед исламского мира страны Севера, «цивилизацию христиан», «неверных», т.е. внешнего врага. В целом исламский экстремизм угрожает сегодня по крайней мере 15 странам и несет ответственность за 80% террористических актов в мире»³.

¹ Збигнев Бжезинский писал: «...цель политики США должна быть без каких-либо оправданий состоять из двух частей: необходимости закрепить собственное господствующее положение, по крайней мере на период существования одного поколения, но предпочтительно на еще больший период времени и необходимости создать геополитическую структуру, которая будет способна смягчать неизбежные потрясения и напряженность...» При этом «потрясения и напряженность» просчитывались как неизбежные спутники и средства реализации поставленной глобальной цели. С этой точки зрения закономерна поддержка идеологами нового мирового порядка террористических сил в Чечне, Македонии, Косове, ряде других точек планеты в том случае, разумеется, когда они непосредственно не задевают интересы США. Это – один из внешних факторов развития мирового терроризма. (*Бжезинский З.* Великая шахматная доска. М., 1998. С. 254).

² Это так называемое второе человечество. Оно, по мнению Р.Г. Щайхутдинова, как правило, источник терроризма, поскольку «мир раскололся на «три человечества». Дело не в столкновении религиозных традиций или цивилизаций, а в том, что разные страны по-разному участвуют в процессе глобализации. Первое человечество – это глобализирующееся. Второе составляют люди из тех стран, которые уже не имеют шанса включиться в процессы глобализации... Второе человечество существенно больше, чем остальные. Это вся Африка, исламский мир и т.д. Но при этом второе человечество не имеет шанса развить свою собственную культуру до равномошной западной... Третье человечество эту проблему решило: ряд стран, в числе которых Китай и Индия, сохранили собственную культуру, а из глобализованного пространства научились брать и осваивать различные технологии. Перед ними проблема терроризма стоит не так остро» (http://www.reformy.ru/?show=news_publications&news_id=15).

³ *Стадник О.Г., Ведерникова О.Н.* Состояние российского и зарубежного законодательства, направленного на борьбу с политическим и религиозным экстремизмом и терроризмом // Преступность как она есть и направления антикриминальной политики. М.: Рос. криминологическая ассоциация, 2004. С. 165.

Итак, события в Чеченской Республике, ряде других Республик Северного Кавказа происходили и происходят при активном влиянии внешнего фактора¹.

Что касается внутреннего фактора, то следует учитывать, что в России проблема терроризма возникла именно как проблема с угрожающей эскалацией развития, после развала не без влияния извне Советского Союза и начала периода радикальных реформ в их практически криминальном варианте.

Эскалация преступности террористического характера происходила в процессе несистемного преобразования общественных отношений, игнорирования интересов разнообразных слоев населения, незаконного обогащения незначительной части населения и «обвального» обнищания большинства населения в не-малом числе регионов.

В этих условиях вызревали социальные антагонизмы, среди представителей «обиженных» слоев населения формировалась решимость защитить себя и подрастающее поколение любым способом. В том числе путем реализации сепаратистских устремлений, посредством масштабной криминальной деятельности во имя извлечения сверхдоходов и обеспечения власти. В регионах стала вызревать и реализовываться идея отделения своего «мира» от метрополии и т.д. Речь идет не только о национальных образованиях, но и других. Например, была попытка создания Уральской республики. В качестве оснований такого отделения в одних случаях выступал экономико-географический фактор, в других – экономико-этнический с идеей необходимости сохранения «добрых» обычаев и традиций соответствующих народов, в третьих – псевдорелигиозно-глобалистский, в-четвертых – разные сочетания указанных факторов. При их концентрации как раз вызревали

¹В 1994 году Усама бен Ладен направил в Чечню Хабиба Абдул Рахмана – псевдоним Эмир-аль-Хаттаб. Он стал наместником и казначеем бен Ладена в ваххабитской общине. С одобрения Президента Дудаева Хаттаб участвовал в создании подразделений национальной чеченской армии – фактически незаконных вооруженных формирований. Боевики из арабов и талибов вошли в состав вооруженных формирований Аслана Масхадова (батальон праведных халифов), Шамиля Басаева (батальон «Абд-эль-Кадер»), Салмана Радиева (отряд «Партия исламского освобождения») и отряд Хаттаба («Исламская община»). Тогда же для связи с внешним исламским миром Хаттаб «купил» маршруты, проходящие через территории Азербайджана, Грузии и Дагестана. В июне 1999 г. бен Ладен лично посетил хаттабовский учебный центр «Сайд ибн Абу Ваккас» в районе Урус-Мартана. Сопровождавшие его «генералы» побывали в полевых лагерях под Сержень-Юртом (См.: *Яременко В.* Благословение из Москвы // На рубежах Родины. 2003. № 10. С. 7).

наиболее устойчивые и мощные основания для возможного использования терроризма.

Весьма значимо наличие субъектов, имеющих ценностные ориентации и установки, не просто расходящиеся с теми, которые отражены в законах, но откровенно лично- и клановоэгоистические, человеконенавистнические, допускающие принесение любых жертв в угоду личному и клановому эгоизму.

Криминологического внимания заслуживает и другая категория субъектов – так называемые «обиженные» и начинающие мстить не только непосредственным обидчикам, но и человечеству вообще.

Причинные комплексы «срабатывают» в условиях:

неоказания социальной помощи даже крайне нуждающимся в ней субъектам;

замещения внимания к ним со стороны государственных органов и институтов гражданского общества вниманием и помощью организованных преступных формирований, лиц, враждебно настроенных по отношению к Российской Федерации, российской государственности;

эскалации экономической преступности и коррупции, успешной легализации преступных доходов и финансирования терроризма;

практически бесконтрольного оборота оружия, наркотиков; криминогенной позиции СМИ и других субъектов воспитательного воздействия. В частности, пропаганды вседозволенности, неограниченной демонстрации жестокости и допустимости использования любых средств по отношению к тем, кто считается «врагом»;

отсутствия обустроенных и надежно защищенных государственных границ;

фактической безнаказанности большинства лиц, совершающих преступления;

неадекватности стратегии, программ и законодательства о борьбе с терроризмом его фактическим характеристикам, тенденциям, причинам и условиям;

игнорирования научных рекомендаций, положений международно-правовых документов о борьбе с терроризмом и лучшего зарубежного опыта.

Это далеко не полный перечень обстоятельств, участвующих в детерминации терроризма. В конкретных пространственных временных условиях теряют значение одни из таких обстоятельств и усиливается влияние других, появляются новые составляющие причинного комплекса терроризма.

Борьба с преступностью террористического характера должна начинаться с информационно-аналитической деятельности – выяснения того, что собой представляют терроризм и преступность террористического характера; какова их мотивация; степень организованности; элементами какой более сложной криминальной деятельности они являются; каков характер такой деятельности, ее направленность; каковы причины, условия, мотивация участия в ней разных субъектов.

При этом важно изучать:

преступления террористического характера;
характеристики их субъектов, в том числе организованных преступных формирований;

обстоятельства, в которых сформировалась мотивация, принималось решение о совершении террористической акции; ситуации реализации данного решения; особенности посткриминального этапа механизма преступного поведения – ухода виновных от ответственности, сокрытия следов преступлений, противодействия сотрудникам правоохранительных органов и т.д.

Общее предупреждение терроризма и преступлений террористического характера – это, в первую очередь, гармонизация взаимодействия разных цивилизаций, стран, народов, социальных групп на основе взаимного уважения и оказания необходимой помощи нуждающимся в ней субъектам. Это такое формирование личности с раннего возраста, которое бы обеспечивало данную гармонизацию и цивилизованное решение конфликтов и проблем. Это наличие действенных механизмов международного и иного сотрудничества субъектов охраны правопорядка, обеспечивающих неотвратимость предусмотренной законами ответственности за преступления.

Специальное предупреждение терроризма и преступлений террористического характера предполагает целенаправленное реагирование на их специфические причинные комплексы и другие обстоятельства, участвующие в детерминации данных явлений. Нельзя добиться успеха в борьбе с терроризмом, не ведя активной и успешной борьбы с организованной преступностью, а

также синхронной борьбы с иными криминальными проявлениями: экономической, коррупционной и другими видами преступности.

Подлежат выделению объекты, нуждающиеся в особом внимании как *криминогенные* либо *повышенно виктимные* с точки зрения террористической угрозы:

1) социальные группы или отдельные лица:

характеризующиеся повышенной вероятностью совершения преступлений террористического характера: те, кто связан с террористическими организациями, их участниками, замечен в действиях, типичных для приготовления к совершению террористической акции; ущемленные в их правах и законных интересах, не находящие законных способов решения проблем, характеризующиеся крайне агрессивным настроением и т.п.;

в отношении которых существует повышенная вероятность террористического воздействия: государственный, общественный деятель – потенциальная жертва террористического акта; группы лиц, совершение террористической акции в отношении которых создает высокую вероятность общественной паники, наиболее чувствительного воздействия на адресатов требований террористов и т.п.;

2) объекты, значимые для террористов:

хранилища оружия, боеприпасов и взрывчатых средств, радиоактивных материалов и др., акции в отношении которых способны вызывать сильный общественный резонанс и одновременно обеспечивать пополнение боевых arsenалов террористов;

объекты сосредоточения значительного количества людей и одновременно являющиеся источниками повышенной опасности, в результате чего гибель людей при террористической акции наиболее вероятна и сопровождается разрушительными последствиями (самолеты, морские суда, другие виды транспорта и др.);

иные места сосредоточения значительного количества людей, особенно детей, больных, беременных женщин, террористическая акция в отношении которых может с большей долей вероятности привести к выполнению требований террористов;

объекты, особо значимые для нации или определенных социальных групп (культовые, исторически значимые, хранилища культурных ценностей и т.д.), а также другие.

Своевременное и точное выделение соответствующих социальных групп и объектов предполагает использование результа-

тов оперативно-розыскной, разведывательной и контрразведывательной деятельности, заявлений и сообщений, материалов уголовных дел, аналитических материалов, обобщающих данные о преступлениях террористического характера.

Содержание специально-предупредительной деятельности – это работа:

с людьми как в аспекте повышения бдительности и защищенности потенциальных жертв терроризма, их специального просвещения, так и с позиции исключения возможности совершения конкретным человеком преступления террористического характера. Последнее достигается одновременным воздействием на личностные характеристики (потребностно-мотивационную, ценностно-нормативную системы, эмоциональное состояние, жизненные планы и т.п.) и на условия жизнедеятельности людей с оказанием им, при необходимости, социальной помощи и созданием для них реальной оптимистической перспективы;

на террористически значимых объектах путем: создания там систем безопасности, органически увязанных со спецификой каждого объекта, включенных в соответствующие «технологические процессы» его функционирования; проведения там надлежащей оперативно-розыскной деятельности; просвещения находящихся на объектах людей, предупреждение их виктимного поведения¹.

Индивидуальное предупреждение преступлений террористического характера приобретает особое значение в условиях продуманного изоциренного вовлечения людей в совершение преступлений террористического характера, формирования у них терпимого и даже сочувственного к террористам отношения. Это организованная, целенаправленная, учитывающая личностные характеристики и условия жизни людей пропагандистская и агитационная деятельность террористов.

Индивидуальное предупреждение террористических преступлений должно учитывать особенности процессов и характера

¹ Для разных объектов разрабатываются специфические системы предупреждения терроризма. Так, Министерством юстиции РФ были организованы по всей стране семинары-совещания по теме: «О мерах по предупреждению террористических актов и чрезвычайных ситуаций в судах и подразделениях судебных приставов» <http://www.sibdigest.ru/index.php?a=view&j=&z=1066234113&i=11&id=3168>. Кроме того, проводились конференции по предупреждению терроризма на транспорте и других объектах.

«обработки» субъектов таких преступлений. При необходимости следует привлекать специалистов в области психопрограммирования, а также других, способных нейтрализовать оказанное на таких субъектов длительное и сильное воздействие. Изменение поведения человека происходит в результате взаимосвязанных процессов воздействия на его личностные характеристики и оздоровления условий его жизнедеятельности.

При пресечении террористических акций, осуществлении правоохранительной деятельности важно учитывать особенности как самих акций, так и проведения контртеррористических операций.

Важно расследовать преступления террористического характера с учетом последствий террористических акций и в системе с контртеррористической операцией и ее последствиями (последствиями терроризма в широком понимании).

В процессе террористической акции и проведения контртеррористической операции события часто развиваются по сложному сценарию. Операция по непосредственному пресечению террористической акции предполагает использование мер психологического и физического воздействия на террористов, но следует учитывать, что такие меры способны отражаться на объектах непосредственного психофизического воздействия террористов. Последние нередко оказываются между террористами и сотрудниками контртеррористических подразделений, в результате чего им причиняется вред и теми, и другими.

Террористическая акция вызывает ответную реакцию государственных органов, и первоначально в дело вступают субъекты оперативного контртеррористического реагирования. Взаимодействие террористов и контртеррористических подразделений сопровождается применением оружия и нередко влечет жертвы. Причем не всегда удается спасти всех лиц – объектов непосредственного психофизического воздействия террористов. Иногда погибают и случайные свидетели террористической акции и контртеррористических мероприятий. После завершения экстремальной стадии контртеррористической операции разворачивается уголовно-процессуальная деятельность – расследование, за кем судебное разбирательство, наказание виновных и т.д.

В процессе предварительного расследования и судебного рассмотрения подлежат выяснению все составляющие предмета

доказывания по делам о терроризме¹. Важно, например, уже при осмотре места происшествия, проведении других следственных действий разграничивать вред, непосредственно причиняемый террористами и опосредованно – в результате их вооруженного сопротивления силам правопорядка. В последнем случае появляются вынужденные жертвы контртеррористической операции. Необходимо четко фиксировать все последствия террористических акций и надлежащим образом в процессуальных документах отражать размеры вреда, субъектов его причинения, степень вынужденности причинения вреда и другие обстоятельства.

Это делается, во-первых, в целях обеспечения возмещения вреда всем потерпевшим, а во-вторых, предупреждения таких ситуаций, когда пропагандистская машина террористов всю вину за вред взваливает на субъектов контртеррористической операции, преувеличивает масштабы и оспаривает вынужденный характер причинения вреда. А затем пособниками террористов выдвигаются требования по возмещению и того вреда, который был следствием исключительно прямых действий террористов. Расследование уголовного дела о террористической акции в Москве на Дубровке особенно четко высветило актуальность данной проблемы.

Необходимо обеспечивать привлечение к уголовной ответственности не только исполнителей и организаторов конкретной террористической акции, но и организаторов крупномасштабной преступной деятельности, в рамках которой давалось указание о проведении террористической акции. Одновременно подлежат выяснению взаимоотношения тех и других организаторов с «третьей стороной», к которой предъявлялись соответствующие требования, суть этих требований, их обоснованность. Нельзя исключать неправомерный характер действий «третьей стороны» и стимулирование ими террористического реагирования на нарушение прав, законных интересов субъектов.

Конкретные меры принимаются в рамках определенных стратегий, концепций, определяемых и международными организациями, и национальными органами государственной власти².

¹ См.: *Артамонов И.И.* Терроризм: способы предотвращения, методика расследования. М., 2002.

² Так, Совет Федерации Федерального Собрания РФ 20 сентября 2004 г. на пленарном заседании, поддержав неотложные меры противодействия терроризму, принятые после событий в Беслане 1 сентября 2004 г., предложил разработать и принять систему мер общего и специального предупреждения терроризма.

Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций была принята всеми [192 государствами-членами](#) 8 сентября 2006 г. 19 сентября 2006 г. ее ввели в действие во время встречи на высоком уровне Генеральной Ассамблеи. Впервые все страны мира согласовали общий подход к борьбе с терроризмом. Генеральный секретарь Кофи Аннан [выступил](#) по итогам рекомендаций Группы высокого уровня и высказал предложение о создании всеобъемлющей контртеррористической стратегии. Стратегия, которую он предложил, определяла пять ключевых элементов:

- убеждение террористических группировок не прибегать к насилию;
- ограничение террористов в средствах для проведения атак;
- ограничение поддержки террористических группировок другими странами;
- развитие возможностей стран в предотвращении терроризма;
- защита прав человека в ходе контртеррористической борьбы.

Было достигнуто уникальное общее согласие принять глобальную контртеррористическую стратегию ООН 8 сентября 2006 г., до завершения 60-й сессии Генеральной Ассамблеи¹.

Как отмечается в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, «основными задачами противодействия терроризму являются:

- а) выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма;
- б) выявление, предупреждение и пресечение действий лиц и организаций, направленных на подготовку и совершение террористических актов и иных преступлений террористического характера;
- в) привлечение к ответственности субъектов террористической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- г) поддержание в состоянии постоянной готовности к эффективному использованию сил и средств, предназначенных для выявления, предупреждения, пресечения террористической дея-

¹ <http://www.un.org/russian/terrorism/framework.shtml> 15.04.10

тельности, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;

д) обеспечение безопасности граждан и антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;

е) противодействие распространению идеологии терроризма и активизация работы по информационно-пропагандистскому обеспечению антитеррористических мероприятий.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Понятие терроризма	5
§ 1. Терроризм: определения и характеристика.....	5
§ 2. Отражение терроризма и его проявлений в российском законодательстве.....	25
§ 3. Отражение терроризма в международных правовых актах.....	34
Глава 2. Деятельность органов прокуратуры по борьбе с терроризмом, специфика предмета и объекта прокурорского надзора	53
§ 1. Борьба с терроризмом и общая характеристика участия в ней органов прокуратуры.....	53
§ 2. Предмет прокурорского надзора и система правового регулирования борьбы с терроризмом.....	70
§ 3. Объект прокурорского надзора, система субъектов, участвующих в борьбе с терроризмом.....	95
§ 4. Координация и взаимодействие субъектов борьбы с терроризмом.....	116
Глава 3. Террористическая преступность, ее изучение, специфика детерминации и борьбы	129
§ 1. Криминальные проявления терроризма как акты, методы и практика.....	129
§ 2. Выделение террористических преступлений и анализ террористической преступности.....	139
§ 3. Динамика террористической преступности в России.....	147
§ 4. Специфика детерминации террористической преступности и борьбы с ней.....	157

Азалия Ивановна Долгова

**Деятельность прокуратуры
по борьбе с терроризмом**

Пособие

Общая часть

Редактор Е.П. Черкашина
Корректор Л.А. Перовская

Подписано в печать 19.01.2012. Формат 60x90/16. Печ.л. 10,75.
Тираж 400 экз. Заказ 2.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15

Для заметок
