(cc) BY

Манухин Иван Михайлович
студент
ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры РФ»
г. Москва

РОССИЙСКОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ И ПУТИ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация*: в статье проводится анализ современного российского и международного законодательства о противодействии терроризма. Определяются общие направления деятельности, присущие правоохранительным органам Российской Федерации и международного сообщества.*

Ключевые слова*: терроризм, экстремизм, правоохранительные органы, борьба с преступностью, финансирование преступной деятельности, национальная безопасность.*

Актуальность работы правоохранительных органов по пресечению совершения террористической деятельности неоднократно отмечалась президентом Российской Федерации В.В. Путиным, так на заседании коллегии Федеральной службы безопасности РФ президент отметил, что терроризм является самой опасной угрозой, также отметил, что «уровень глобальных вызовов, таких как терроризм, трансграничная преступность, киберпреступность, не снижается» [1].

В научном сообществе существует такой подход к классификации нормативно-правового регулирования как разграничение концептуальных или идеологических нормативно-правовых актов, которые по мнению А.В. Ростокинского вычленяют и систематизируют основополагающие идеи и вырабатывают стратегии, в конечном счете закрепляя их в итоговом документе – концепции. На втором уровне А.В. Ростокинский выделяет руководящие, научно обоснованные идеи, заложенные в Концепции, которые формализуются в нормативно-правовые акты [2]. По мнению А.В. Ростокинского, в концепции формируются система понятий о явлении, предметных знаний, задачах, принципах, методах,

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

средствах воздействия на данное явление как результат его научного осмысления [2].

В Российской Федерации 5 октября 2009 года Президентом утверждена Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (далее – антитеррористическая Концепция, Концепция).

В статье 10 антитеррористической концепции отражена фундаментальная цель данного нормативно-правового акта – защита личности, общества и государства от террористических актов и иных проявлений терроризма. В данном источнике права в статье 12 отдельно выделяются три приоритетных направления по противодействию терроризму в Российской Федерации:

– предупреждение (профилактика) терроризма;

– борьба с терроризмом;

– минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма.

Статьей 13 антитеррористической Концепции такое приоритетное направление по противодействию терроризму, как предупреждение (профилактика) дифференцированно на три направления:

– создание системы противодействия идеологии терроризма;

– осуществление мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

– усиление контроля за соблюдением административно-правовых режимов.

Второе приоритетное направление по противодействию терроризму – борьба с терроризмом, получило свое закрепление в статье 16 Концепции, однако, как справедливо отмечает А.В. Ростокинский данное направление деятельности законодателем менее конкретизировано. Так, в данном направлении деятельности не отражены конкретные направления и задачи, основное внимание уделено основам и условиям повышения эффективности борьбы с терроризмом [2].

Третье приоритетное направление по противодействию терроризму – минимизация и (или) ликвидация последствий терроризму отражено в ста-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

тье 17 антитеррористической Концепции, там же закреплены пять задач, характерные данному направлению, однако конкретизированные направления деятельности в данном направлении законодатель выделил.

Нельзя не согласиться с точкой зрения А.В. Ростокинского, который отмечал, что в антитеррористической концепции отсутствует выдержанная систематизация основополагающих идей, цельная структура в отличии позднее принятого аналогичного документа, который посвящён выработке стратегии противодействия экстремизму.

Для обоснования нашей позиции необходимо рассмотреть и такой правовой акт, как Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденная Указом Президента РФ от 29.05.2020 №344 (далее – Стратегия). В статье 15 указанной Стратегии закреплено следующее соотношение терроризма и экстремизма: «В современных социально-политических условиях крайним проявлением экстремизма является терроризм, который основывается на экстремистской идеологии. Угроза терроризма будет сохраняться до тех пор, пока существуют источники и каналы распространения экстремистской идеологии». Анализируя позицию, которую отразил законодатель в данном источнике права, можно отметить то, что понятие терроризма, используемое органом законотворчества более узкое, нежели понятие экстремизма, можно сделать вывод о том, что экстремистская идеология является основой терроризма.

Вместе с тем, в антитеррористической Концепции такие понятия как терроризм и экстремизм употребляются для описания смежных явлений, законодатель в данном источнике права эти понятия не разделяет, из-за чего даже среди ученых встречается мнение о том, что это схожие понятия. Мы разделяем мнение А.В. Ростокинского, который полагает, что главная идея противодействия терроризму должна заключаться не в защитной функции, как считает законодатель, а наступательной, более активной. Анализируя содержание концепции о противодействии терроризму, можно отметить, что в ней относительно безадресная цель-ориентир: защита личности, общества и государства от террористических актов и иных проявлений терроризма. Таким образом, «документ не

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

предполагает реального целедостижения, в отличие от реальной, исполнительно-распорядительной деятельности, где цель – адресная, имеющая сроки реализации и предполагается конечный результат, что придает Концепции политико-правовой характер» [3].

Вторым же уровнем правовых актов, регламентирующих деятельность государственных органов по противодействию террористической деятельности можно выделить нормативно-правовые акты, которые индивидуализируют идеи, которые законодатель заложил в Концепции противодействия терроризму. Так, с 06.02.2006 года на территории Российской Федерации действует Федеральный закон «О противодействии терроризму» №35 (далее – Закон о противодействии терроризму).

Так, до принятия первых нормативно-правовых актов в России в частности, так и в мире в целом существовала позиция, которую верно подметил Генеральный прокурор РФ В.В. Устинов: «при относительно небольшой интенсивности терроризма любое ограничение демократических свобод в обществе воспринималось крайне отрицательно, как использование государством неблагоприятной ситуации для того, чтобы усилить свое вмешательство в личную жизнь граждан, облегчить для себя контроль за их действиями и снизить планку требований к себе» [4]. Как отмечала в своей работе И.В. Кузнецова «основополагающим фактором, при введении ограничений на основные права и свободы граждан, среди которых на одном из ведущих является свобода слова является соблюдение законности и соразмерности (пропорциональности) ограничения прав и свобод граждан» [5].

Положения Закона о противодействии терроризму закрепляют необходимую терминологическую основу, так, например, в статье 3 вышеуказанного нормативно-правового акта, отражены основные понятия, охватывающие данную сферу общественных отношений и явлений. Отдельно отражены составляющие государственной политики по противодействию терроризму, а именно отражено то, что деятельность на данном направлении подразделяется на:

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

– предупреждение терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);

– выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование террористического акта (борьба с терроризмом);

– минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма.

При проведении сравнительного анализа Закона о противодействии терроризму и антитеррористической Концепции, можно заметить, что данные положения присущи этим источникам права.

Наряду с вышеуказанными нормативно-правовыми актами и источниками права, также стоит рассмотреть и Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 годы, утверждённый 28.12.2018 Указом Президента РФ № Пр-2665 (далее – Комплексный план, План). А.В. Ростокинский обоснованно выделяет связь между целью реализации мероприятий государства, которые отражены в данном источнике права, и звучат как «защита населения от пропагандистского (идеологического) воздействия международных террористических организаций, сообществ и отдельных лиц» и такую задачей антитеррористической Концепцией как противодействие распространению идеологии терроризма». В то же время данная цель является одним из трех конкретизированных приоритетных направлений, непосредственно входящих в профилактический блок: формирование системы противодействия идеологии терроризма согласно п. «а» ст. 13 антитеррористической Концепции.

Однако, мы считаем, что в настоящее время выделение в Плане приоритетной линии в части проведения именно предупредительных мер по противодействии терроризму не совсем корректным. В связи с возросшим количеством ссовершенных преступлений данной категории, изменившейся межгосударственной политической обстановкой, активизацией международных террористических организаций, представляется, что в Комплексном плане противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на следующий период ключевым должно стать такое направление деятельности, как борьба с терроризмом.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Проведя анализ российского законодательства в данной сфере, можно отметить, что в настоящее время отсутствует завершенная, сформированная система источников права, регулирующих правоотношения в указанной сфере. Данная ситуация стала возможной благодаря изданию ряда источников права с большим промежутком по времени, отсутствием закрепления в основополагающем нормативно-правовом акте основных понятий, терминов, характерных данной проблематике, четких и определённых целей, отраженных в Концепции.

Также считаем необходимым проведение унификации законодательства на предмет согласованности понятия «терроризм», в Комплексном плане противодействия идеологии терроризма в РФ ключевым необходимо выделение такое направление деятельности, как борьба с терроризмом, в виду возросшей террористической угрозы как стороны внутренних террористических организаций, так и со стороны международных террористических организаций (далее – МТО).

Следствием усиления геополитических позиций Российской Федерации на Дальнем Востоке стал зеркальный ответ исламских международных террористических организаций, который заключается в активизации деятельности на территории России. Так, в 2014 в ответ на активизацию МТО на территории России в уголовный кодекс РФ введены три новых состава преступления: ст. 205.3 «Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности», ст. 205.4 «Организация террористического сообщества и участие в нем»; ст. 205.5 «Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации».

Данные законодательные нормы разработаны в целях выявления, предупреждения и пресечения участия российских граждан в вооруженных конфликтах на стороне террористических организаций, а также формирования террористических сетей на территории Российской Федерации [6]. Вместе с тем, государство пересмотрело порядок ведения перечня общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремист-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

ской деятельности». Так, на Министерство юстиции РФ возложена обязанность вести единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими.

В научном сообществе существует позиция касательно необходимости изменения ряда норм уголовного права. Научный интерес в рамках проводимого исследования заслуживает позиция Р.С. Иванова, который считает, что статью 322 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации» необходимо дополнить ч. 4, в которой необходимо закрепить квалифицированный состав за совершение деяний, предусмотренных ч. 1–3 настоящей статьи, в целях совершения преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 277, 360, 361 [7]. Закрепление данного квалифицирующего признака в значительной степени сможет отразить изменившуюся правоприменительную практику.

Что касается международного законодательства в данной сфере, то в рамках исследования мы рассмотрим источники права, которые создают основу международно-правового сотрудничества в данной сфере, которые регулируют вопросы международной преступности в анализируемой сфере. Одним из первых источников международного права, который ратифицирован современной Россия является Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 4/109 от 9 декабря 1999 года [8], вступивший в силу на территории Российской Федерации посредством принятия Федерального закона от 10.07.2002 №88-ФЗ «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма» (далее – Конвенция). Данная Конвенция обязала государства, которые ее ратифицировали, квалифицировать финансирование террористической деятельности как уголовное деяние. Аналогичное требование также отражено в 5 Рекомендации ФАТФ, исполнение которых согласно п. 7 Резолюции Совета Безопасности ООН 1617 (2005) от 29.07.2005, необходимо государствами – членами ООН, а также для данных государств необходимо также и исполнение всеобъемлющих международных стандартов, содержащихся в Сорока рекомен-

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

дациях ФАТФ, в том числе девяти специальных рекомендаций, касающихся финансирования терроризма, включенных в 2003 году в стандарты ФАТФ [9].

Согласно преамбулы постановления Пленума Верховного суда РФ от 09.02.2012 №11 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» основу противодействия терроризму в России составляют такие международные документы, как Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 14.09.1963; Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 16.12.1970; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 23.09.1971; Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 14.12.1973; Европейская конвенция о пресечении терроризма 27.01.1977; Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 17.12.1979; Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 15.12.1997; Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма принята резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.1999; Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 15.06.2001; Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма 16.05.2005.

В Российской Федерации уголовная ответственность за финансирование терроризма предусмотрена как в отношении граждан России, так и лиц без гражданства и иностранных граждан, данное положение продиктовано обязательностью исполнения Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма; Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма. Однако, не редки случаи, когда к привлечению к уголовной ответственности на территории Российской Федерации подлежит иностранное лицо, находящееся на территории своей страны, которое подлежит процедуре экстрадиции на территорию Российской Федерации, однако государство в котором находится террорист, не выдает данное лицо, ссылаясь на то, что в отношении данного лица, например, осуществляется уголовное преследование по полити-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

ческим или религиозным мотивам. Представляется, что разрешение данных проблем лежит в точечном разборе каждых таких ситуаций, с последующей инициативой заключения международных соглашений между Российской Федерации и иностранным государством, либо обновление уже существующих международных документов.

Список литературы

1. Интернет портал газеты «Известия» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://iz.ru/1128853/2021-02-24/putin-nazval-terrorizm-samoi-opasnoi-ugrozoi

2. Ростокинский А.В. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: проблемы реализации и пути их решения / А.В. Ростокинский // Образование и право. – 2022. – №7. – С. 297–301 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-protivodeystviya-terrorizmu-v-rossiyskoy-federatsii-problemy-realizatsii-i-puti-ih-resheniya (дата обращения: 12.06.2023). – DOI 10.24412/2076-1503-2022-7-297-301. – EDN SIQUJK

3. Горшенков Г.Н. Стратегия и законотворчество в противодействии преступности / Г.Н. Горшенков, А.А. Иванова // Юридическая техника. – С. 209.

4. Устинов В.В. Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика / В.В. Устинов. – М., 2002. – С. 159.

5. Кузнецова И.В. Законодательство о противодействии терроризму и ограничения свободы слова / И.В. Кузнецова // Вестник РУДН. Серия: Литературоведение, журналистика. – 2007. – №3–4. – С. 140–148 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/zakonodatelstvo-o-protivodeystvii-terrorizmu-i-ogranicheniya-svobody-slova (дата обращения: 18.06.2023). – EDN LAMMUT

6. Красинский В.В. Трансформация современного терроризма / В.В. Красинский // Современное право. – 2017. – №9. – С. 108–113. – EDN ZGZHVZ

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

7. Иванов Р.С. Противодействие терроризму в пограничной сфере Российской Федерации: уголовно-правовые и криминологические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук / Р.С. Иванов. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2016. – EDN ZQBJAD

8. Конвенция о борьбе с финансированием терроризма [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/251/30/PDF/N0025130.pdf?OpenElement (дата обращения: 10.08.2023).

9. Официальный сайт ФАТФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/446/62/PDF/N0544662.pdf?OpenElement (дата обращения: 27.07.2023).

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)