Красинский Владислав Вячеславович,

доктор юридических наук, доцент,

e-mail: krasinskijvv@mosreg.ru

Krasinsky Vladislav V.,

Doctor of Law, associate Professor,

e-mail: krasinskijvv@mosreg.ru

**Трансформация функций и механизма государства в условиях роста террористических угроз**

*Красинский В.В.* Трансформация функций и механизма государства в условиях роста террористических угроз // Современное право. 2021. № 10. С. 96-107. DOI 10.25799/NI.2021.87.97.017

Непрекращающийся рост террористической активности, формирование в ряде регионов мира террористических анклавов и квазигосударств, масштабная интернационализация ядра и боевых звеньев террористических группировок, острая потребность в принятии адекватных законодательных, организационных, правоохранительных и финансовых мер привели к изменению функционала и структуры организации государственной власти в большинстве стран мира. Изменения затронули все функции и ветви государственной власти.

Трансформация государственного аппарата происходила параллельно с трансформацией самой террористической системы, в которой менялись силы, средства, формы и методы деятельности, совершенствовались маскировка и управление, тактика террористической деятельности, возникали новые взаимосвязи.

Протекавшие до пандемии процессы глобализации (ассимиляция национальных экономик в мировую экономическую систему, развитие транспорта, укрепление межгосударственных связей и др.) в определенной степени замедлились. При этом последствия коронавирусной инфекции стали катализатором взрывного развития информационных технологий, цифровизации и ускоренного перехода криминальных структур и террористических организаций на передовые технологии, современную технику и новые сервисы.

Для терроризма стали характерны повышение уровня оснащенности террористической деятельности и широкое использование в противоправных целях современных информационно-коммуникационных технологий.

Механизм государства менялся как функционально (с изменением содержания реализуемых функций государства), так и институционально (преобразование существующих государственных органов и формирование новых элементов механизма государства).

Под прикрытием антитеррористической проблематики в первую очередь серьезно трансформировалась политическая функция государства.

Учитывая многоаспектный деструктивный характер террористических угроз, который влияет на межгосударственные отношения (международные связи между террористическими структурами, совершение преступлений на территории иностранных государств, формирование интернациональных по составу террористических структур, уклонение от уголовной ответственности за рубежом, иностранная поддержка тех или иных террористических организаций и главарей[[1]](#footnote-1) и др.), закономерным итогом стало учреждение специализированных международных антитеррористических организаций и выделение самостоятельной линии международного сотрудничества.

Руководство Российской Федерации исходит из необходимости совместной борьбы с террористическими угрозами при координирующей роли ООН и соблюдении норм международного права. Любые силовые действия должны осуществляться с согласия государств, на территории которых проводятся антитеррористические операции.

В рамках такого подхода Российская Федерация как постоянный член Совета Безопасности активно способствовала принятию резолюций СБ ООН, направленных на борьбу с терроризмом и его финансированием[[2]](#footnote-2).

К сожалению, вопросы многостороннего контртеррористического сотрудничества остаются в значительной степени «замороженными» из-за навязывания России дискриминационного сотрудничества с международными институтами с традиционным влиянием США, Канады и Западной Европы, неконструктивной позиции США, связанной с попытками декриминализации ряда террористических преступлений и искусственного размежевания т.н. «умеренной оппозиции» и террористов-боевиков[[3]](#footnote-3).

В современных условиях для большинства государств наиболее эффективными являются региональный и двусторонний форматы международного контртеррористического сотрудничества, которые базируются на дифференцированном подходе и долгосрочных партнерских отношениях[[4]](#footnote-4). Уровень развития механизмов взаимодействия определяется характером межгосударственных отношений и спецификой вопросов антитеррористической повестки дня.

Несмотря на официально декларируемую правозащитную риторику на современном историческом этапе более чётко оформилась функция открытого подавления сепаратистских движений (классическим примером является вооружённое противостояние Великобритании и национально-освободительных сил в Северной Ирландии, репрессивная политика властей Испании и ЕС в отношении сторонников независимости Каталонии. Ярким примером может служить ситуация на Донбассе: на Украине ДНР и ЛНР  объявлены террористическими организациями,  с привлечением ультраправых и неонацистских организаций проводится карательная «антитеррористическая операция»,  осуществляются теракты в отношении политических деятелей, журналистов и активистов Донбасса). При этом параллельно реализуется политика поддержки сепаратизма  и использования отдельных террористических методов на территории недружественных государств (поддержка т.н. «Чеченской республики Ичкерия» со стороны Турции и монархий Персидского залива, финансовая помощь ИГИЛ[[5]](#footnote-5) со стороны Саудовской Аравии и Катара в 2011-2013 гг., поддержка США, ЕС и странами-сателлитами независимости Гонконга и Тибета, введение односторонних санкций из-за политики КНР в Синьцзян-Уйгурском автономном районе, заброска в августе и ноябре 2016 г. на территорию Крыма диверсионно-разведывательных групп Главного управления разведки Министерства обороны Украины, использование Сил спецопераций Украины в ходе веерных ложных минирований (анонимных сообщений об угрозах совершения террористических актов) социально значимых объектов на территории Российской Федерации в 2017-2021 гг. и др.).

Контртеррористическая тематика превратилась в универсальный политический инструмент. Предлог борьбы с терроризмом используется для осуществления агрессивной внешней политики, ориентированной на смену политических режимов, захват чужих территорий, обеспечение экономических интересов крупных монополий и военный контроль стратегических районов («гуманитарная оккупация» США Ирака под видом поиска оружия массового поражения и связей с «Аль-Каидой»[[6]](#footnote-6), оккупация США и Турцией северных и приграничных с Ираком нефтеносных территорий Сирии в Приевфратье, размещение воинских контингентов в странах т.н. «Большого Ближнего Востока», переговоры с руководством Узбекистана и Туркменистана о размещении военных баз и др.)[[7]](#footnote-7).

В настоящее время можно констатировать утрату общесоциального характера декларируемой внешнеполитической функции поддержки демократии (фактически - функции сохранения политического, экономического и идеологического господства США). Длительное осуществление имперской, агрессивной внешней политики, ставка на применение силы при решении внутренних и внешних задач[[8]](#footnote-8) (многочисленные вторжения на территории иностранных государств, убийства государственных и политических деятелей (наиболее резонансным стал теракт в отношении генерала Сулеймани), системная поддержка т.н. «цветных революций» и вооружённых переворотов,  объявленная России и Китаю новая «холодная война», идеологическая косность политических элит, цензурирование и преследование сторонников Трампа как «внутренних террористов») привели к формированию антидемократических элементов в организации государственной власти, подавлению инакомыслия в самих «странах-экспортерах демократии». Первоначально общесоциальная функция  развития демократии, реализуемая военно-принудительным и террористическим путем, деградировала в узкогрупповую функцию охраны интересов правящей номенклатуры США.

Антитеррористическая повестка используется во внутриполитической предвыборной борьбе для завоевания симпатий избирателей (традиционно – в Израиле) или как средство межфракционной борьбы в Парламенте (например, в ФРГ требуется получение одобрения Бундестага на использование Бундесвера в антитеррористических операциях за рубежом, что не раз являлось предметом острых политических дискуссий «Левой партии» и блока «ХДС/ХСС»).

Под предлогом борьбы с терроризмом большинство экономически развитых государств Запада укрепили национальный контрразведывательный режим и предоставили для контроля потенциальных деструктивных движений и оппозиционных объединений граждан дополнительные полномочия спецслужбам и правоохранительным органам по получению персональных данных, проведению разыскных, оперативно-технических мероприятий и следственных действий. Часть этих полномочий связана с ослаблением судебного контроля за деятельностью спецслужб.

Согласно Закону США о борьбе с терроризмом (The Patriot Act 2001) была упрощена процедура получения информации с использованием электронных средств связи. Существенно ограничены конституционные права. Так, иностранные граждане, подозреваемые США в терроризме, могут быть арестованы и содержаться под стражей до 7 дней без предварительного судебного разбирательства, а те, кто признаны «представляющими угрозу для общества», могут содержаться под стражей неограниченное время. Иностранцы, обвиняемые в финансовой поддержке терроризма, могут быть депортированы[[9]](#footnote-9).

Аналогичные полномочия (задержание подозреваемых в международном терроризме на неограниченный срок, расширение доступа правоохранительных органов и спецслужб к личной и финансовой информации) получили спецслужбы Великобритании в соответствии с Актом об антитерроризме, преступности и безопасности (The Antiterrorism, Crime and Security Act 2001).

Усиление полномочий спецслужб было также законодательно оформлено в Австралии, Люксембурге, Бельгии, Польше, Франции, Германии, Финляндии, Италии, Испании[[10]](#footnote-10).

Австралийские спецслужбы были наделены правом задерживать подозреваемых в терроризме на срок более 48 часов без предъявления обвинения, получать доступ к сведениям о банковских счетах, электронной переписке, персональному компьютеру и телефону без судебного решения.

Принятый в Бельгии и Люксембурге в 2015 г. пакет антитеррористических мер включает возможность круглосуточного проведения обысков и повышение срока содержания под стражей с 24 часов до 48 часов (Люксембург), до 72 часов (Бельгия).

Закон Польши «О борьбе с терроризмом» 2016 г. наделяет правоохранительные органы широкими полномочиями по применению 14-суточного срока досудебного содержания под стражей без предъявления обвинений с возможностью продления.

В рамках усиления антитеррористического законодательства Франции с 2018 г. повсеместно применяется внесудебная мера пресечения в виде административных ограничений места жительства и свободы передвижения.

Отдельный фрагмент полномочий коснулся расширения прав спецслужб и правоохранительных органов в сфере контроля над информационно-телекоммуникационными технологиями и массового сбора персональных данных пользователей Интернета. Указанные полномочия были закреплены в Законе Франции 2014 г. «О мерах по усилению борьбы против терроризма» и Законе 2015 г. «О деятельности спецслужб». В 2017 г. в Германии расширены полномочия по использованию шпионских программ («бундестроянов») для контроля коммуникаций, в том числе сервисов обмена электронными сообщениями с технологией шифрования[[11]](#footnote-11). С 2019 г. аналогичные полномочия по сбору информации получили спецслужбы Австралии и Финляндии.

Как отмечают зарубежные исследователи спецслужб, «отход от конституционных норм, оправданный антитеррористическими причинами, может неуловимо изменить правовую культуру самих спецслужб и других институтов безопасности. Более того, иммигранты, претенденты на политическое убежище, иностранцы могут оказаться мишенью антитеррористических мер, и это может привести к тому, что неконтролируемые действия усилят напряженность между различными этническими группами в обществе и ослабят правовую норму равенства всех перед законом»[[12]](#footnote-12).

Последующая практика функционирования вне правового поля секретных тюрем ЦРУ в Восточной Европе (Польша, Румыния и Литва), широкая практика применения американскими спецслужбами пыток подозреваемых и обвиняемых в терроризме подтвердила, что данные опасения оказались справедливыми.

Практика ограничительных мер была продолжена в связи с массовым выездом в 2011-2018 гг. рекрутов за рубеж для участия в боевых действиях на стороне международных террористических организаций. В законодательство многих государств были внесены нормы о лишении гражданства (об отмене решения о предоставлении гражданства).

При решении внешне - и внутриполитических задач государства учитывают собственные национальные риски и применяют самые разные подходы к решению проблемы «реверса» боевиков и их родственников[[13]](#footnote-13).

Помимо радикального «отказного» варианта решения «проблемы реверса» (Бельгия, США, Австралия, Великобритания, Франция, Нидерланды, Швеция, Бангладеш, Индонезия) существует  предусмотренный в законодательстве многих зарубежных стран сценарий лишения национального гражданства боевиков-террористов (Австралия, Великобритания, Дания, Нидерланды)[[14]](#footnote-14).

В частности, в Австралии приняты поправки к закону «О гражданстве» (Citizenship Act), в соответствии с которыми лица, имеющие двойное гражданство и подозреваемые в причастности к терроризму, лишаются австралийского гражданства и подлежат депортации из страны[[15]](#footnote-15).

В январе 2015 г. Парламентом Великобритании был принят закон «О борьбе с терроризмом и обеспечении безопасности» (Counter-Terror and Security Act 2015), который предусматривает временный запрет на въезд в Великобританию лиц, подозреваемых в причастности к терроризму за границей[[16]](#footnote-16).

Основой запрета является судебное постановление о временном воспрепятствовании (на срок до 24 месяцев) во въезде в страну лиц, подозреваемых в терроризме (Temporary Exclusion Order). Эта мера реализуется путем внесения подозреваемых в терроризме в список «недопускаемых к авиаполетам лиц» и изъятия паспортов на пунктах пограничного контроля. Лица, въезжающие в Великобританию, в случае подозрений в причастности к террористической деятельности могут быть подвергнуты допросу и временному задержанию.

Министр внутренних дел Великобритании с целью предупреждения терроризма вправе издавать приказы о высылке из страны лиц, имеющих отношение к совершению, подготовке или подстрекательству к террористической деятельности.

Для анализа политической функции государства полезным является также изучение российского опыта. В связи с новыми террористическими проявлениями Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен рядом законодательных новелл. Внесены изменения в ч.2 ст. 208 УК РФ. Расширена субъективная сторона состава преступления за счет участия в незаконном вооруженном формировании на территории иностранного государства, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации. В целях противодействия международному терроризму введены составы ст. 205.3 «Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности», ст. 205.5 «Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации» и ст. 361 «Акт международного терроризма».

С 16 до 14 лет снижен возраст наступления уголовной ответственности по террористическим составам, предусмотренным ст.ст. 205.3, ч.2 ст. 205.4, ч.2 ст. 205.5, ст. 208, 211, 277, 360, 361 УК РФ.

В отличие от ранее действовавшего Федерального закона «О борьбе с терроризмом» 1998 г. Федеральный закон «О противодействии терроризму» 2006 г. закрепил положения о возможности использования Вооруженных сил Российской Федерации для пресечения террористической деятельности, в том числе за рубежом.

Как показал опыт применения Вооруженных сил для обеспечения безопасности национального судоходства, пресечения актов пиратства в Аденском заливе и антитеррористическая операция России в Сирии, данная норма позволила нейтрализовать целый ряд террористических угроз на дальних подступах, наступательно уничтожать полевые лагеря, центры подготовки, военную и обеспечивающую инфраструктуру террористов.

Российский законодатель также расширил полномочия следственных органов, предоставив им право проведения отдельных процессуальных действий за пределами территории Российской Федерации в соответствии с требованиями УПК РФ[[17]](#footnote-17). Срок предъявления обвинения по составам преступлений террористической направленности увеличен до 45 суток с момента применения меры пресечения, а если подозреваемый был задержан – в тот же срок с момента задержания.

Существенные изменения в связи с противодействием терроризма претерпела экономическая функция государства. Для осуществления мониторинга транзакций и сделок, пресечения отмывания преступных доходов и финансовой подпитки терроризма были созданы специальные звенья государственного аппарата. В большинстве государств мира возникло антиотмывочное законодательство и были сформированы национальные подразделения финансовой разведки, уполномоченные координировать деятельность всех правоохранительных и финансовых институтов в сфере противодействия финансированию терроризма.

Первый орган финансовой разведки появился в Соединенных Штатах. 26 октября 1970 года в США был принят Закон о передаче сообщений о валютных и иностранных операциях (The Currency and Foreign Transactions Reporting Act). В целях противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма законодатель потребовал от финансовых организаций вести учет покупок клиентами оборотных инструментов на наличные деньги, передавать сообщения о наличных операциях в размере свыше 10 тыс. долларов, и передавать сообщения о подозрительной деятельности. После событий 11 сентября 2001 года и принятия Закона о борьбе с терроризмом (Patriot Act 2001) в национальную антиотмывочную систему были включены многие нефинансовые организации. Головным органом по противодействию финансированию терроризма стала Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями (The Financial Crimes Enforcement Network – FinCEN) министерства финансов США. В рамках пресечения незаконных транзакций полномочия FinCEN дополняются функционалом Управления по контролю за иностранными активами (Office of Foreign Asset Control – OFAC), а также федеральной налоговой службы США (Internal Revenue Service - IRS).

В 1989 г. была создана Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), которая разработала стандарты международной «антиотмывочной» системы. В 1996-1999 гг. стали формироваться региональные группы по типу ФАТФ. Однако до конца 2001 г. институциональные и правовые основы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) развивались параллельно, как самостоятельные организационно-правовые механизмы[[18]](#footnote-18).

ФАТФ оперативно отреагировала на террористическую атаку на США. На внеочередном заседании в Вашингтоне 29-30 октября 2001 г. ФАТФ приняла решение о расширении своего мандата за счет включения мер по борьбе с финансированием терроризма и приняла специальные Рекомендации по борьбе с финансированием терроризма.

1 ноября 2001 г. был образован Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу – уполномоченный орган, осуществляющий функции по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В июне 2003 г. Россия стала полноправным членом ФАТФ. Вступление нашей страны в ФАТФ и другие международные организации подтвердило соответствие российской финансовой разведки международным стандартам и предоставило дополнительные возможности для обмена информацией с иностранными партнерами.

В настоящее время Российская Федерация играет активную роль в деятельности всех универсальных и региональных международных структур, в компетенцию которых входят вопросы ПОД/ФТ (ФАТФ, Группа «Эгмонт», МАНИВЭЛ, Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма и др.)[[19]](#footnote-19).

В государствах СНГ также были созданы национальные подразделения финансовой разведки: Государственный департамент финансового мониторинга Украины. Департамент финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Служба финансового мониторинга Грузии, Центр финансового мониторинга Центрального банка Республики Армения и др. Общей чертой правового регулирования национальных систем ПОД/ФТ стала обязанность финансовых учреждений представлять в подразделение финансовой разведки информацию о подозрительных операциях (сделках), а также об операциях, подлежащих обязательному контролю.

В связи с усилением масштабов и остроты террористических угроз заметно изменилось содержание культурно-идеологической функции государства. В рамках реализации данной функции государства возникло самостоятельное направление общегосударственной профилактики - противодействие идеологии терроризма.

В 2005 г. после терактов в Лондоне в Бельгии был принят План противодействия радикализации населения.

Во Франции для возвращения к нормальной жизни бывших членов экстремистских групп сформирована сеть индивидуальных наставников, которые ведут и контролируют основной объем программ ресоциализации[[20]](#footnote-20).

Профилактическая работа с «группами риска», их родственниками и членами семей лежит в основе «скандинавской» системы дерадикализации[[21]](#footnote-21).

В Швеции и Норвегии активно используются «доверительные беседы» (собеседования со специалистами-психологами в полиции) с участниками экстремистских организаций и их родственниками.

Данный опыт успешно применяется и в России, только профилактическая работа проводится под эгидой комиссий по адаптации бывших боевиков к мирной жизни, созданных в 2010-х гг. в регионах со сложной оперативной обстановкой по линии противодействия терроризму по рекомендациям аппарата Национального антитеррористического комитета.

28 декабря 2018 г. Президентом Российской Федерации утвержден Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019-2023 годы[[22]](#footnote-22). Данный документ принят в развитие Комплексного плана на 2013-2018 годы и направлен на реализацию положений Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации[[23]](#footnote-23).

В новом Комплексном плане более подробно раскрыто содержание адресной профилактической работы с осужденными и отбывшими наказание, с мигрантами из стран с повышенной террористической активностью. Сокращен перечень уполномоченных государственных органов - соисполнителей мероприятий. Предусмотрено привлечение институтов гражданского общества к созданию информационных материалов в области противодействия идеологии терроризма, поддержка их творческих проектов[[24]](#footnote-24).

Введена персональная ответственность руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации за исполнение мероприятий Комплексного плана.

Реализация Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019-2023 годы является организационно-практической основой противодействия радикализации граждан, развития межнациональной и межрелигиозной толерантности, оказания профилактического воздействия на уязвимые категории лиц, подверженных восприятию террористической пропаганды.

Как уже отмечалось, изменение содержания функций государства повлияло на деятельность многих структурных звеньев государственного аппарата. Радикальная трансформация механизма государства коснулась реформы спецслужб, перераспределения полномочий между государственными органами, введения новых административно-правовых режимов.

Наиболее заметные преобразования охватили исполнительно-распорядительные органы, поскольку именно они реализуют основной комплекс мер по борьбе с преступностью и терроризмом, обеспечивают охрану общественного порядка, соблюдение законности, прав и свобод граждан. В структуре исполнительной власти были проведены реформы разведывательных и контрразведывательных органов, усложнилась структура, функционал и техническое оснащение, созданы специализированные контртеррористические подразделения, изменилось планирование и управление антитеррористической деятельностью.

Так, после событий 11 сентября 2001 г. в США было создано Министерство внутренней безопасности. После завершения работы «Комиссии 9/11» началась реформа управления разведывательным сообществом, закрепленная Законом о реформе разведки и предотвращении терроризма (Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act 2004)[[25]](#footnote-25).

В 2004 г. создан Национальный контртеррористический центр (National Counterterrorism Center), основной задачей которого определено управление и общенациональное планирование в области противодействия терроризму внутри страны и за ее пределами.

Координационный орган по анализу террористических угроз создан в Бельгии после терактов в Лондоне 2005 г.

В 2004 г. после теракта в Беслане в России были также кардинально пересмотрены подходы к профилактике и борьбе с терроризмом[[26]](#footnote-26). По решению Президента Российской Федерации в целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму 15 февраля 2006 г. был образован Национальный антитеррористический комитет – коллегиальный орган, координирующий и организующий антитеррористическую деятельность органов государственной власти на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне. В основу организации антитеррористической деятельности был положен переход от прямого силового подавления терроризма к комплексному противодействию террористическим угрозам[[27]](#footnote-27).

В составе Национального антитеррористического комитета образован Федеральный оперативный штаб, осуществляющий управление контртеррористическими операциями. На региональном уровне сформированы антитеррористические комиссии субъектов Российской Федерации и оперативные штабы в субъектах Российской Федерации. На первичном, местном уровне были созданы антитеррористические комиссии муниципальных образований и оперативные группы.

Следующим этапом институционализации общегосударственной системы противодействия терроризму стало создание в федеральных и региональных органах исполнительной власти постоянно действующих рабочих групп по профилактике террористических угроз.

Дальнейшая трансформация механизма государства была вызвана объективной потребностью в укреплении взаимодействия государственных органов и общественного сектора по линии противодействия терроризму, результатом чего стало формирование общественных советов при правоохранительных органах. Аналогичные общественные советы были созданы при региональных органах исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере региональной безопасности.

При антитеррористических комиссиях субъектов Российской Федерации были сформированы экспертные советы по выработке информационной политики в сфере профилактики терроризма и экстремизма, межведомственные рабочие группы и другие профильные органы с привлечением представителей общественных объединений и религиозных организаций.

Для осуществления государственной политики в сфере антитеррористического управления необходима реализация разнообразных мер в рамках соответствующих административно-правовых режимов.

В связи с высокой террористической опасностью и уязвимостью были ужесточены административно-правовые режимы на объектах транспортной инфраструктуры (в первую очередь, на объектах авиационного, железнодорожного транспорта, метрополитена), объектах топливно-энергетического комплекса, критически важных и опасных производственных объектах. Режимные мероприятия на данных объектах предполагают: оборудование подъездов к периметру или контрольно-пропускным пунктам заградительными сооружениями; оборудование ограждения периметра объекта; организацию физической защиты объекта с использованием специальных средств; организацию пропускного режима; организацию охраны объекта с использованием технических средств и групп быстрого реагирования; обеспечение инженерно-технической укрепленности зданий, строений и сооружений; организацию внутриобъектового режима; подготовку персонала к действиям в условиях угрозы и совершения диверсионно-террористических актов и др.

Одним из элементов правового режима безопасного функционирования социально значимых объектов является их категорирование и паспортизация в интересах антитеррористической защищенности.

В соответствии с п.4 ч.2 ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» Правительство Российской Федерации стало устанавливать обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), категории объектов (территорий), порядок разработки указанных требований и контроля за их выполнением, порядок разработки и форму паспорта безопасности таких объектов (территорий).

С учетом неоднородности и специфики объектов для одних категорий объектов устанавливаются особые строгие требования антитеррористической защищенности (например, на объектах ТЭК и ряде промышленных предприятий создаются запретные зоны, зоны отторжения, локальные участки, оборудуются средства защиты от поражения стрелковым оружием, двухконтурные системы управления доступом и пр.), для других (учреждения культуры, социальной защиты, гостиницы и др.) – общие требования[[28]](#footnote-28).

В рамках пограничного режима, режима въезда и выезда из страны были закреплены меры по недопущению миграции членов террористических и экстремистских организаций, противодействию вовлечению российских граждан в террористическую деятельность за рубежом (дактилоскопирование, сбор образцов для генетических исследований и др.)[[29]](#footnote-29). В соответствии с пунктом «я1» статьи 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» органы безопасности получили право собирать биологический материал, обрабатывать геномную информацию, получать, учитывать, хранить, классифицировать, использовать, выдавать и уничтожать биометрические персональные данные об особенностях строения папиллярных узоров пальцев и (или) ладоней рук человека, позволяющие установить его личность, в рамках осуществления пограничного контроля в отношении лиц, пересекающих Государственную границу Российской Федерации, при наличии у таких лиц признаков, указывающих на возможность их склонения к террористической деятельности, вербовки или вовлечения иным способом в террористическую деятельность.

Правовые ограничения на въезд, пребывание (проживание), трудовую деятельность или транзитный проезд через территорию государства установлены в отношении лиц, выступающих за насильственное изменение конституционного строя; представляющих угрозу безопасности; участников и пособников террористической и экстремистской деятельности; членов преступных сообществ[[30]](#footnote-30).

В случае въезда на территорию Российской Федерации зарубежных эмиссаров, иностранных боевиков и пособников указанные лица могут предпринимать активные попытки оседания и последующей легализации в Российской Федерации. В этих целях ими подаются заявления о признании гражданами Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации. Законодатель предусмотрел возможность нейтрализации подобных угроз безопасности и предупреждения связанных с ними преступлений террористического характера в статьях 16 и 41.2 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Лица, заявления которых о признании гражданами или о приеме в гражданство отклонены в связи с участием в террористической (иной экстремистской) деятельности[[31]](#footnote-31), предоставлением ложных персональных данных для оформления документов, использованием похищенных (утраченных) бланков паспортов, выдачей по запросу иностранного государства, обязаны выехать из Российской Федерации в течение 3 месяцев после получения решения об отказе. В случае неисполнения требования закона указанные лица подлежат депортации.

Особое место в системе антитеррористического регулирования занял правовой режим контртеррористической операции (КТО).

В России в соответствии со статьей 11 Федерального закона «О противодействии терроризму» режим КТО вводится в целях пресечения и раскрытия террористического акта; минимизации его последствий; защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства. На территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим КТО, допускается применение следующих мер и временных ограничений:

проверка документов, удостоверяющих личность;

удаление физических лиц, а также отбуксировка транспортных средств с отдельных участков местности и объектов;

ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

досмотр физических лиц, вещей и транспортных средств при проходе (проезде) на территорию, где введен режим КТО, и при выходе (выезде) с указанной территории;

усиление охраны общественного порядка и объектов;

контроль телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, поиск на каналах электрической связи в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения других террористических актов;

приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей и средств связи;

приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опаснее вещества, и другие меры.

В пределах зоны КТО может устанавливаться как весь комплекс мер и временных ограничений, так и отдельные из них.

Правовой режим КТО является эффективным инструментом борьбы с незаконными вооруженными формированиями, вооруженным мятежом, террористической деятельностью.

Для информирования населения о проявлениях террористических угроз и принятия предупредительно-профилактических мер в законодательстве ряда государств были введены уровни (степени) террористической опасности (США, Франция, Израиль, Япония, Индия, Великобритания, Россия).

Система уровней террористической угрозы (террористической опасности) разработана в США после событий 11 сентября 2001 года и введена в 2002 г. Система состоит из пяти уровней (по нарастанию угрозы): зеленого, синего, желтого, оранжевого и красного. Наибольшая степень опасности и острота принимаемых органами власти мер связаны с красным уровнем. Объявление Министерством юстиции того или иного цвета влечет принятие дополнительных мер безопасности.

Во Франции государственная система цветового оповещения о террористических угрозах, близкая к американской, была введена в 2003 году (во французской системе информирования об угрозах предусмотрено 4 цвета: желтый, оранжевый, красный и алый). Аналогичная система оповещения о террористических угрозах действует в Израиле, Японии, Индии.

В Великобритании система оценки террористической опасности введена после терактов в лондонском метро в июле 2005 года. Уровни террористической опасности не обозначаются цветами (низкий, умеренный, значительный, серьезный, критический).

В России мировая практика уровневой системы ситуационного реагирования на террористические угрозы введена указом Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих применение дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства». Российский «светофор» предусматривает установление повышенного («синего»), высокого («желтого») и критического («красного») уровней террористической опасности.

Вектор реформирования системы государственной власти на фоне роста террористических угроз затронул и законодательные органы. Одним из приоритетов международной и внутригосударственной политики в сфере противодействия терроризму стало законодательное регулирование. Вопросы противодействия терроризму были закреплены в качестве основной сферы деятельности созданных самостоятельных профильных комитетов межпарламентских органов и национальных легислатур (например, в 2015 г. палата представителей парламента Бельгии учредила специальный комитет по антитеррористической деятельности (комитет «Т»), в 2017 г. в целях развития межпарламентского диалога, обмена передовым опытом и формирования совместных мер по борьбе с терроризмом в Парламентской Ассамблее ОБСЕ сформирован Комитет по противодействию терроризму).

В рамках ООН и Межпарламентского союза в 2019-2022 гг. реализуется Программа деятельности парламентов в сфере борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом. Данная Программа направлена на расширение парламентского сотрудничества в сфере предупреждения терроризма, реализацию Глобальной контртеррористической стратегии ООН, создание сети национальных парламентских комитетов по безопасности, разработку типовых законов, повышение роли институтов гражданского общества в борьбе с терроризмом[[32]](#footnote-32). Особое внимание гармонизации национальных правовых систем и формированию модельного законодательства в сфере противодействия терроризму уделяется на площадке Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Отдельные блоки антитеррористической тематики были включены в полномочия существующих комитетов и комиссий (так, после принятия Закона США о реформе разведки и предотвращения терроризма сенатский комитет расширил свои полномочия за счет включения вопросов т.н. «доморощенного» внутреннего терроризма (homegrown terrorism) и был переименован в Комитет внутренней безопасности и правительственных дел).

Помимо парламентских расследований деятельности спецслужб, связанных с совершением резонансных террористических актов, законодательные органы могут рассматривать и текущие вопросы антитеррористической защищенности объектов различных категорий. Например, в 2017 г. комитет Палаты представителей Федерального конгресса США по вопросам внутренней безопасности проводил слушания о целесообразности и масштабах установки рентгеноскопов в аэропортах. Основанием послужила информация об использовании террористами электронных девайсов и планшетов в качестве СВУ[[33]](#footnote-33).

В условиях трансформации функций и механизма государства, обусловленных террористическими проявлениями, ключевое значение приобрела судебная практика запрета и признания организаций террористическими, а также производство по уголовным делам о противодействии терроризму.

Особого внимания заслуживают решения Верховного Суда Российской Федерации о признании ряда организаций, в том числе иностранных и международных, террористическими и запрете их деятельности на территории России. Такие решения принимались Верховным Судом Российской Федерации 14 февраля 2003 г., 2 июня 2006 г., 13 ноября 2008 г., 8 февраля 2010 г., 29 декабря 2014 г., 20 сентября 2016 г. и 4 июня 2020 г. [[34]](#footnote-34).

Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 321-ФЗ из подсудности суда с участием присяжных заседателей исключены уголовные дела о преступлениях, предусмотренных статьями 205, ч.2-4 ст. 206, ч.1 ст. 208, ч.1 ст. 212, ст. 275, 276,278, 279 и 281 УК РФ. Рассмотрение таких дел стало осуществляться в составе коллегии из трех судей.

Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ изменена подсудность уголовных дел. Преступления террористической направленности стали подсудны Московскому окружному военному суду, Северо-Кавказскому окружному военному суду, Приволжскому окружному военному суду. Федеральный закон от 7 июля 2017 г. № 115-ФЗ расширил указанную подсудность и на Дальневосточный окружной военный суд. Данными судебными инстанциями также принимались решения о признании ряда организаций террористическими[[35]](#footnote-35).

Учитывая, что часть российских граждан выехала за рубеж для уклонения от уголовной ответственности за совершенные в России преступления террористической направленности, иные тяжкие и особо тяжкие составы, законодателем предусмотрена возможность судебного разбирательства по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях в отсутствие подсудимого, находящегося за пределами Российской Федерации.

Подводя итоги, необходимо отметить, что эффективное противодействие терроризму является важнейшей социальной услугой и обязанностью государства, которое жизненно необходимо для нормального функционирования современного общества.

Изменение функциональной направленности государства привело к структурной перестройке деятельности всего механизма государства в лице различных звеньев исполнительной, законодательной и судебной власти.

На рубеже 20-21 вв. терроризм сильно изменился: приобрел высокоорганизованные и технологичные формы, диверсифицировал источники финансирования, перестроил тактику. Последствия пандемии привели к ускоренному переходу террористов на передовые технологии и новые сервисы.

Параллельно происходила трансформация функций и механизма государства. Государственно-правовые преобразования антитеррористического характера развивались в рамках следующих основных трендов:

- создание координирующих антитеррористическую деятельность органов;

- усиление полномочий спецслужб и правоохранительных органов, а также репрессивных мер в отношении подозреваемых и обвиняемых в терроризме;

- декларирование временного характера вводимых ограничений прав и свобод (США, Франция, Япония) (фактически - действие ограничительных мер неоднократно продлевалось);

- ослабление судебного контроля.

Для повышения эффективности осуществления государственной политики в сфере противодействия терроризму во многих странах проведена реформа системы управления антитеррористической деятельностью и совершенствование ряда административно-правовых режимов. Были внедрены правовые режимы контртеррористических операций, безопасного функционирования объектов транспорта, ТЭК, опасных производственных объектов, категорирование и паспортизация социально значимых объектов и мест массового пребывания людей. Для информирования населения о проявлениях терроризма введены уровни (степени) террористической опасности и адекватные им меры реагирования на террористические угрозы.

Принятые меры позволили усилить национальные контрразведывательные режимы, поднять на качественно иной уровень координацию спецслужб, правоохранительных органов и финансовых институтов. Вместе с тем контроль за деятельностью спецслужб и антитеррористических подразделений правоохранительных органов был в значительной степени ограничен.

1. В июне 2017 г. Бахрейн, Йемен, Египет, Ливия, ОАЭ, Саудовская Аравия заявили о разрыве дипломатических отношений с Катаром, обвинив это государство в поддержке терроризма. [↑](#footnote-ref-1)
2. Резолюции СБ ООН 2199, 2253 и др. [↑](#footnote-ref-2)
3. В настоящее время Соединенными Штатами и их союзниками предпринимаются активные попытки провести информационно-пропагандистскую подмену понятия «противодействие терроризму» словосочетанием «противодействие насильственному экстремизму». В качестве основного источника террористических угроз предлагается рассматривать «тираническое правление авторитарных режимов», что позволяет инициировать различные сценарии «цветных революций» для дестабилизации «неугодных» политических режимов. См. *Красинский В.В.* Антитеррористические усилия международного сообщества и Российской Федерации по противодействию деятельности международной террористической организации «Исламское государство» // Современное право. 2017. № 8. С. 109-116.DOI 10.18411/a-2018-004 [↑](#footnote-ref-3)
4. Для России региональный формат контртеррористического сотрудничества реализуется главным образом в рамках Антитеррористического центра Содружества Независимых Государств (АТЦ СНГ), Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Региональной антитеррористической структуры Шанхайской Организации Сотрудничества (РАТС ШОС). [↑](#footnote-ref-4)
5. Запрещена на территории Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-5)
6. Запрещена на территории Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-6)
7. В регионе Большего Ближнего Востока сосредоточено свыше 60% разведанных запасов нефти. Поэтому контроль над государствами этого региона позволяет обеспечивать доступ транснациональных корпораций к природным запасам углеводородного сырья. По этой причине заявленная антитеррористическая борьба перемещается из страны в страну (Афганистан, Пакистан, Ирак, Ливия, Сирия и т.д.) [↑](#footnote-ref-7)
8. В настоящее время ключевая роль военной силы для решения политических задач Вашингтона закреплена в Стратегии национальной безопасности США 2015 года и Стратегических указаниях по обороне 2012 года. Стратегия национальной безопасности США закрепляет «готовность применить военную силу в любой точке мира». Роль фактора силы в современных международных отношениях отмечается и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (раздел II) (утверждена указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683). [↑](#footnote-ref-8)
9. Детальный анализ Закона США о борьбе с терроризмом 2001 г. проведен Исследовательской службой Конгресса. См. Report for Congress: The USA Patriotic Act: Legal analysis // http://www.fas.org/irp/crs/RL31377.pdf [↑](#footnote-ref-9)
10. Деятельность спецслужб и демократический контроль. Женева: Женевский центр демократического контроля над деятельностью вооруженных сил, 2003. Вестник № 3. / dcaf.ch/sites/files/publications/documents/op03\_intelligence-practice\_ru.pdf. С. 68. [↑](#footnote-ref-10)
11. Федеральная разведывательная служба Германии (БНД) получила разрешение на контроль сообщений иностранных граждан за рубежом. [↑](#footnote-ref-11)
12. Деятельность спецслужб и демократический контроль. Указ. соч. С. 69-70. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Керимов А.Д., Красинский В.В.* О нейтрализации угроз безопасности, связанных с проникновением на территорию Российской Федерации членов международных террористических организаций и вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 49-56; *Красинский В.В.* Противодействие использованию террористическими организациями каналов миграции и вовлечению граждан России в террористическую деятельность за рубежом // Современное право. 2017. № 2. С. 88-93. DOI 10.18411/g-2017-986. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Mercer P.* Unease Grows over New Australian Dual Citizenship Rules // BBC. 2015. June 1. [↑](#footnote-ref-14)
15. Australian Citizenship Act [электронный ресурс] https://www.legislation.gov.au/details/C2006C000317 (дата обращения - 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-15)
16. Counter-Terror and Security Act 2015 [электронный ресурс] https://www.gov.uk/government/ publications/factsheet-counter-terrorism-and-security-bill (дата обращения - 22.01.2021). [↑](#footnote-ref-16)
17. Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4559. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Зубков В.А., Осипов С.К.* Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. М.: Спецкнига, 2007. С. 72. [↑](#footnote-ref-18)
19. *Зубков В.А., Осипов С.К.* Указ. соч. С. 619-620. [↑](#footnote-ref-19)
20. Профилактика терроризма и экстремизма в молодежной среде. СПб.: Изд-во Русь: АТЦ СНГ, 2018. С. 71. [↑](#footnote-ref-20)
21. Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму. Вена, ОБСЕ, 2014. С. 163; Violence-promoting Islamist extremism in Sweden. Stockholm, Security Service of Sweden, 2010. P.20; Collective security – a shared responsibility: action plan to prevent radicalization and violent extremism. Oslo: Norvegian Ministry of Justice and the Police, 2011. pp. 16-17. [↑](#footnote-ref-21)
22. http://nac.gov.ru/terrorizmu-net/kompleksnyy-plan-protivodeystviya-ideologii-terrorizma-v.html [↑](#footnote-ref-22)
23. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г.) // Рос. Газ. 2009. 20 октября. [↑](#footnote-ref-23)
24. *Ильин Е.П.* Организация противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации // Вестник НАК. 2014 № 1. С. 7-17; *Красинский В.В.* Участие общественного сектора в борьбе органов безопасности с терроризмом и экстремизмом // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1. C. 7-11.DOI 10.18411/a-2018-011 [↑](#footnote-ref-24)
25. Модернизация, укрупнение и техническое оснащение антитеррористических органов идут постоянно. Так, в 2005 г. для обеспечения антитеррористических операций в Великобритании создан Полк специальной разведки (SRR). После серии террористических атак в Париже в 2015 г. для поддержки спецназа и отрядов полиции в ФРГ создано антитеррористическое подразделение полиции BFE+. В 2017 г. в составе федеральной полиции ФРГ было создано Управление 11. В состав нового органа вошли антитеррористическое подразделение GSG – 9 и Летная Служба. В 2019 г. для реагирования на рост террористической активности в Синьцзян-Уйгурском автономном районе КНР при вооруженной народной полиции создано антитеррористическое подразделение «Горный орел». [↑](#footnote-ref-25)
26. 16 сентября 2004 г. Президент России подписал указ № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом», в соответствии с которым Правительство совместно с профильными ведомствами должно было разработать систему государственного управления в кризисных ситуациях с выработкой адекватных мер по предупреждению и предотвращению терроризма в любых формах. Эта система позднее и была закреплена в Федеральном законе «О противодействии терроризму» 2006 г. [↑](#footnote-ref-26)
27. *Сысоев Е.С.* Организация общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации // Вестник НАК. 2014. № 1. С. 18-29. [↑](#footnote-ref-27)
28. Подробнее см. *Красинский В.В.* Совершенствование правового обеспечения антитеррористической защищенности объектов // Современное право. 2020. № 4.С. 100-106. DOI 10.25799/NI.2020.38.90.004 [↑](#footnote-ref-28)
29. *Керимов А.Д., Красинский В.В.* О нейтрализации угроз безопасности, связанных с проникновением на территорию Российской Федерации членов международных террористических организаций и вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 49-56; *Керимов А.Д., Красинский В.В.* Об общегосударственном комплексе мер по противодействию проникновению на территорию Российской Федерации участников международных террористических организаций и вовлечению российских граждан в террористическую деятельность за рубежом // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2. С. 178-186. [↑](#footnote-ref-29)
30. Подробнее см. *Красинский В.В*. Несовершенство миграционного законодательства и угрозы национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2013. № 2.DOI 10.18411/a-2018-007 [↑](#footnote-ref-30)
31. Перечисленные лица: выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации; участвуют либо участвовали в вооруженных конфликтах либо в совершении в ходе таких конфликтов действий, направленных против российского контингента миротворческих сил или направленных против Вооруженных Сил Российской Федерации, либо в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке к ним за пределами Российской Федерации в отношении граждан российской Федерации, представительств Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, представительств субъектов Российской Федерации и их сотрудников; участвуют либо участвовали в совершении или в подготовке к совершению экстремистских либо иных действий, создающих угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-31)
32. https://www.un.org/counterterrorism/ru/engaging-parliamentarians/addressing-terrorism-and-parliaments [↑](#footnote-ref-32)
33. *Carey Liz.* House Homeland Security Committee pushes for CT scanning at all airports after briefing on terror threats / Homeland Preparedness News. 2017. 8 November [↑](#footnote-ref-33)
34. См. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03-116, решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 июня 2006 г. № ГКПИ 06-531, решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2008 г. № ГКПИ 08-1956, решение Верховного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2010 г. № ГКПИ 09-1715, решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № АКПИ 14-1424С, решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2016 г. № АКПИ 16-915С, решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 июня 2020 г. № АКПИ 20-275С. [↑](#footnote-ref-34)
35. См. Решение Московского окружного военного суда от 28 декабря 2015 г. № 2-69/2015, решение Московского окружного военного суда от 22 февраля 2018 г. № 2-1/2018, решение Московского окружного военного суда от 17 января 2019 г. № 2-132/2019, решение Московского окружного военного суда от 5 июня 2019 г. № 2-63/2019, решение Приволжского окружного военного суда от 23 марта 2017 г. № 1-2/2017, решение Дальневосточного окружного военного суда от 30 сентября 2019 г. № 1-21/2019. [↑](#footnote-ref-35)