

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ЧЛЕН НАЦИОНАЛЬНОГО АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО КОМИТЕТА  
Иван Иванович Мельников

Недавние трагические события, произошедшие в кенийском городе Найроби, напомнили самой широкой аудитории, что терроризм обретает новые формы проведения своих акций.

Не каждый теракт похож на голливудский фильм. Но каждый – трагедия. Сводки о совершенных и предотвращенных терактах внутри России, к сожалению, стали привычными. И если долгом силовых органов является борьба с терроризмом, то задача законодателей – обеспечить силовиков необходимыми правовыми рычагами.

В последние годы этой работе уделяется значительное внимание.

Принятие Федерального закона от 6 марта 2006 года №35-ФЗ «О противодействии терроризму» и Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года №116 «О мерах по противодействию терроризму» создали правовую основу для формирования в России качественно новой общегосударственной системы противодействия терроризму. Новизна ее заключается в понимании того, что терроризм – явление сложное и многогранное, которое основывается прежде всего на идеологии насилия и несет реальные угрозы безопасности личности, общества и государства. Следует осознать, что противостоять этому злу эффективно можно только на основе принятия качественно новой стратегии противодействия терроризму.

Эта стратегия базируется на принципах верховенства закона и предполагает использование комплексного подхода в организации противодействия терроризму, нацеленного на решение трех взаимосвязанных задач:

1. Предупреждение (профилактика) терроризма, в том числе посредством выявления и устранения причин и условий, способствующих возникновению его проявлений.

2. Выявление, предупреждение и пресечение совершения террористических актов и иных проявлений таковой направленности, то есть непосредственно борьба с терроризмом.
3. Деятельность, направленная на минимизацию и (или) ликвидацию последствий терроризма.

В целях создания механизма реализации положений федерального закона, совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму и координации данной деятельности образован Национальный антитеррористический комитет и в его составе Федеральный оперативный штаб.

На территории субъектов России в новом формате организована деятельность антитеррористических комиссий, созданы оперативные штабы. То есть с 2006 года фактически было начато функционирование новой вертикали общегосударственной системы противодействия терроризму.

В настоящее время при координирующей роли Национального антитеррористического комитета (НАК) федеральными органами исполнительной власти, хозяйствующими субъектами, органами безопасности и силами правопорядка реализуется комплекс правовых, организационных, инженерно-технических и оперативных мер, направленных на защиту населения от террористических угроз.

Совершенствовалось правовое регулирование антитеррористической деятельности. Принят ряд нормативных правовых актов, предусмотренных отсылочными нормами федерального закона №35-ФЗ и указа №116. Так, в связи с ратификацией Россией международных антитеррористических конвенций внесены изменения в федеральное законодательство, в частности определены:

- компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в организации и осуществлении ими мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий;
- участие органов местного самоуправления в вопросах профилактики терроризма и экстремизма на территории муниципальных районов и городских округов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2008 года №333 регламентированы полномочия в области противодействия терроризму федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет правительство.

Усилена ответственность за участие и содействие участию в террористической деятельности. К террористической деятельности отнесены: подстрекательство к совершению преступления террористического характера, а также распространение информации или материалов, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость ее осуществления.

В последнее время заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проведен значительный объем нормотворческой работы. В правовом отношении регламентирована деятельность по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности различных видов и категорий объектов, в частности объектов транспорта и транспортной инфраструктуры, объектов ТЭК, санаторно-курортных учреждений, образовательных и научных учреждений, объектов Минкультуры России; утверждены правила физической защиты и хранения ядерных материалов и ядерных установок; регламентированы антитеррористические требования для объектов на стадии их проектирования и строительства.

В целях повышения эффективности противодействия финансированию терроризма внесены изменения в ряд нормативных правовых актов, которыми:

- установлен единый подход к нормативно-правовому регулированию деятельности организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом;
- усовершенствован правовой механизм противодействия отмыванию коррупционных доходов;
- установлен обязательный контроль за операциями с денежными средствами или иным имуществом организаций или физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму.

В достаточной мере сбалансировано правовое регулирование деятельности в сфере минимизации и ликвидации последствий террористических актов:

- урегулированы вопросы социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, и лиц, участвующих в борьбе с терроризмом;



- на практике реализуется порядок возмещения вреда, причиненного в результате террористического акта или при пресечении террористического акта правомерными действиями.

Разработаны новые методы, механизмы, технологии реагирования различных государственных структур на возможные террористические угрозы и, в случае уже совершения актов терроризма, минимизации их последствий.

Система противодействия терроризму в настоящее время стала носить в большей мере упреждающий характер. Так, в целях своевременного информирования населения о возникновении угрозы террористического акта и организации деятельности по противодействию его совершению Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 года №851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства» определен порядок установления уровней террористической опасности. Сформулирован алгоритм действий различных ведомств и органов власти по принятию профилактических мер в соответствии с тем или иным уровнем террористической угрозы.

Практика показывает, что сделан значительный шаг в преодолении разобщенности в действиях силовых структур при планировании и реализации оперативно-боевых мероприятий и контртеррористических операций. Этому способствовало своевременное принятие ряда нормативных правовых актов Правительства России и распорядительных актов Федерального оперативного штаба, которыми определены:

- порядок применения подразделениями Вооруженных Сил Российской Федерации оружия и боевой техники для устранения угрозы или пресечения террористического акта;
- порядок организации и проведения контртеррористических операций;
- ответственность за нарушение правового режима контртеррористической операции.

Совершенствуются методы и тактика борьбы с терроризмом. В ходе проведения оперативно-боевых и контртеррористических операций всё более активно используются новейшие технические средства и виды вооружения, применяются новые тактические приемы и методы ведения борьбы с террористами.

В Северо-Кавказском федеральном округе создана постоянно действующая межведомственная оперативная группа по делам антитеррористической направленности, в состав которой включены представители ФСБ России, МВД России и Следственного комитета Российской Федерации. На территории Республики Дагестан, где сохраняется наиболее сложная обстановка, под руководством НАК организована работа межведомственной рабочей группы, координирующей деятельность в области противодействия терроризму. Благодаря координации усилий оперативных и следственных подразделений повышена результативность принимаемых мер.

В целом существующая система российского законодательства обладает достаточным набором правовых норм, позволяющим целенаправленно и эффективно осуществлять борьбу с терроризмом и его профилактику.

Реализуемые антитеррористические меры позволили сохранить тенденцию ежегодного снижения количества совершаемых на территории Российской Федерации преступлений террористической направленности. Так, в 2010 году было совершено 779 преступлений террористической направленности, в 2011 году – 365, в 2012 году – 316.

В то же время, несмотря на усилия правоохранительных органов и спецслужб, по-прежнему отмечается воспроизводство потенциала террористического бандподполья прежде всего посредством его кадрового пополнения и расширения пособнической базы.

При этом Генеральной прокуратурой Российской Федерации в ходе осуществления надзора за исполнением антитеррористического законодательства отмечено, что имеющийся потенциал правовых мер противодействия терроризму не всегда используется в полной мере в силу недостаточной эффективности правоприменительной практики, особенно на региональном уровне. Реализация в субъектах Российской Федерации мероприятий по профилактике терроризма указывает на несоразмерность принимаемых мер и потенциальной террористической опасности. Недостаточность, а в ряде случаев отсутствие финансирования запланированных антитеррористических мероприятий препятствует их своевременной и качественной реализации.



Несмотря на общую урегулированность законодательства по противодействию финансированию терроризма, еще нельзя признать удовлетворительными результаты работы по выявлению и пресечению каналов и источников финансирования терроризма. В 2012 году из зарегистрированных 58 преступлений, предусмотренных статьей 205.1 Уголовного кодекса Российской Федерации «Содействие террористической деятельности», только 9 – по фактам финансирования терроризма на общую сумму 7,24 млн рублей.

К 20-летию формирования Федерального Собрания Российской Федерации мы можем констатировать наличие в нашей стране в целом добротной и основательной антитеррористической законодательной базы. В то же время следует признать, что еще сохраняются пробелы в законодательном регулировании деятельности в области противодействия терроризму.

Первое: нуждаются в уточнении полномочия и компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части осуществления противодействия терроризму. На сегодняшний день ни один из законодательных актов не содержит подробной и понятной детализации возложенных на региональные органы власти и муниципалитеты обязанностей по профилактике террористических проявлений.

Второе: остро стоит вопрос нормативного определения и регламентации понятий «места массового пребывания людей» и «антитеррористическая защищенность объекта (территории)».

Третье: требуется разработка и установление обязательных для исполнения требований к антитеррористической защищенности объектов террористических посягательств.

Четвертое: крайне необходимым остается законодательное закрепление обязанностей юридических и физических лиц по обеспечению выполнения установленных требований антитеррористической защищенности объектов, находящихся в их собственности или используемых ими на ином законном основании, а также установление ответственности за неисполнение возложенных обязанностей по принятию надлежащих мер безопасности.

Наконец, пятое: практика функционирования действующей вертикали общегосударственной системы противодействия терроризму свидетельствует о том, что одним из факторов, негативно влияющих на ее эффективность, остается неурегулированность вопроса статуса решений НАК и обязательности исполнения их всеми субъектами противодействия терроризму. Так, принимаемые НАК решения порой воспринимаются как рекомендательные и необязательные к строгому исполнению.

Результаты анализа правоприменительной практики реализации положений Федерального закона «О противодействии терроризму» и Указа «О мерах по противодействию терроризму», а также материалов, поступающих по данному вопросу от федеральных и региональных органов исполнительной власти, указывают и на ряд других правовых пробелов.

Работа по их устранению будет продолжаться во благо безопасности нашего народа и государства.