



*А.С. Куликов,
заместитель Председателя Комитета
Государственной Думы Федерального
Собрания Российской Федерации
по безопасности, генерал армии,
доктор экономических наук*

НОВОЕ В АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принято считать, что мир изменился после 11 сентября 2001 года. Это верно, но лишь отчасти. Поскольку трагедии, связанные с террористическими атаками, были и до этого страшного дня. И не только в России, но и в других государствах европейского и азиатского континентов, на Ближнем Востоке. Просто после этого события стало невозможным рассуждать о терроризме, как о локальной или более того – надуманной в интересах "силовиков" проблеме. После этого события мировое сообщество начало тяжелый, но продуктивный процесс осмысления: что представляет собой терроризм сегодня, каковы его причины, тенденции и перспективы борьбы с ним. Наконец, что представляем собой мы сами (граждане, международное сообщество, государство) в условиях новых вызовов и угроз. Не ответив на эти вопросы, нельзя найти эффективные инструменты противодействия ни внутри одного государства, ни в мировом масштабе. На поиске ответов сосредоточились власть, политики, спецслужбы, эксперты, институты гражданского общества. Ежедекадно где-нибудь проходят конференции, семинары. И это отрадно. Истина рождается в дискуссиях вне зависимости от идеологической приверженности участников.

Анализ террористической опасности и условий, в которых она развивается, вынуждает прогнозировать дальнейшую эскалацию террористической деятельности, расширение географических границ,

большую изощренность способов осуществления. В какой мере оправданы эти опасения, можно судить по следующим данным. В 2006 году по сравнению с предыдущим в число совершенных терактов в мире возросло почти на треть и составило свыше 14,3 тысячи, в результате которых погибло более 20 тысяч и пострадало около 54 тысяч человек. По выводам экспертов, терроризм превратился в прибыльный бизнес глобального масштаба с развитым рынком труда и приложения капиталов. По данным Международного валютного фонда, в финансировании терроризма участвуют средства на общую сумму около 50 миллиардов долларов США.

К сожалению, у нас большой собственный опыт, от которого следует отталкиваться в поиске истины. Еще совсем недавно казалось, мы живем в большой и мощной стране, объединяющей сотни дружественно настроенных наций и народностей. Однако, развал СССР произошел на наших глазах, обнаружив неготовность тогдашней власти к укреплению государственности и правопорядка, что способствовало возникновению и эскалации сепаратистских движений в стране, переросших в боестолкновения националистических незаконных вооруженных формирований, которые приняли на вооружение методы и практику террористической деятельности. Ситуация на Юге России была ловко использована идеологами зарубежных террористических центров и вскоре иностранные инструкторы-наёмники (большой частью – граждане Иордании) стали неотъемлемой частью террористического подполья на Северном Кавказе.

Не красит нашу историю тот факт, что политическое руководство страны в 90-е годы прошлого столетия вело себя непоследовательно, иногда прямо "подставляя" своих вооруженных защитников. Ветераны боевых действий хорошо помнят эти "загогулины" политических решений. Поэтому слишком дорогой ценой пришлось заплатить органам правопорядка и Вооруженным Силам за достигнутую относительную стабильность на Северном Кавказе после двух тяжелых военных кампаний. Не оговорился в части относительной стабильности, т.к. стараниями зарубежных лидеров воинствующего радикального исламизма эта зараза получила распространение не только в Чечне, но и в других субъектах федерации

(Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии). Нужно присмотреться, почему там мечетей больше, чем общеобразовательных школ, к чему призывают в своих проповедях саудовские имамы? Это не вопрос вероисповедания или конфессионального свободомыслия, это вопрос национальной безопасности. Успокаиваться рано, нужно быть готовым ко всему и помнить, что вся полнота противодействия террористической агрессии ляжет на плечи сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих. Учитывать нужно и тот объективно существующий факт, что на фоне ухудшающейся криминогенной обстановки, бороться будет труднее. Поэтому совершенствование антитеррористического законодательства и служебно-боевая подготовка личного состава – два фактора, решающим образом предопределяющие позитивный результат противодействия экстремизму, терроризму и организованной преступности.

Для специалистов, на практике соприкасающихся с темой, очевидно, что борьба с терроризмом, как бы ни была важна, является следствием, реакцией на свершившийся факт. Между тем, существенно более значимо пресечь эту деятельность если не на стадии замысла, то в процессе подготовки и даже путем устранения тех обстоятельств, которые могут способствовать террористическому акту. Именно этим задачам подчинены изменения в законодательство, которые с 2006 года сформировали новую антитеррористическую стратегию России¹, учитывающую как внутригосударственную ситуацию, так и террористические угрозы,

¹ В 2006 году был принят ряд федеральных законов и Указов Президента Российской Федерации, которые в комплексе регулируют сферу противодействия терроризму и рассматриваются как современная антитеррористическая стратегия Российской Федерации. В их числе:

Федеральный закон от 20 апреля 2006 г. №56-ФЗ "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма";

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. №35-ФЗ "О противодействии терроризму";

Федеральный закон от 25 июля 2006 г. №127-ФЗ "О ратификации Протокола о внесении изменений в европейскую Конвенцию о пресечении терроризма";

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. №153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму";

Федеральный закон от 2 октября 2006 г. №158-ФЗ "О ратификации международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма";

Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. №116 "О мерах по противодействию терроризму".

В развитие этих документов Правительством Российской Федерации приняты соответствующие постановления (в 2006 г. – №№ 425 и 662; в 2007 г. – №№ 6 и 352).

исходящие извне. Учен отечественный опыт, полученный в процессе исполнения Федерального закона "О борьбе с терроризмом". Напомню, названный Федеральный закон был принят в 1998 году и количество внесенных в последующие годы поправок достигло того рубежа, за которым невозможны изменения без вторжения в сущность его концепции. Она, как известно, основывалась на существовавших в тот период представлениях о теории и практике борьбы с явлением терроризма и на базе имевшегося на момент его разработки опыта. В 1998 году ни в какие прогнозы не вписывались взрывы многоквартирных жилых домов, захват заложников в зрелищных и иных местах массового пребывания людей, теракты в метро, синхронные подрывы пассажирских самолетов, события в Назрани, Нальчике, Беслане.

В последнее десятилетие подобные трагедии имели место и в других странах. Анализ событий дал достаточно оснований полагать, что мировое сообщество, включая наше государство, вступили в противостояние с международным терроризмом. Между тем, действовавший закон фактически реагировал на уже свершившийся факт. Имели место существенные пробелы в регулировании полномочий субъектов борьбы с терроризмом, что негативно сказывалось на своевременности реагирования, приводило к потерям времени и, как результат, влияло на масштабы и тяжесть последствий теракта. Компетенция отдельных субъектов борьбы с терроризмом не была надлежаще прописана в законе, что было поводом острых дискуссий и даже некоторых спекуляций.

Трагедия в Беслане стала катализатором законопроектных инициатив и, как ни печально, аргументом в пользу многих решений, которые частью общества воспринимались как неприемлемые в условиях свободного общества. В разработке законопроекта живейшее участие приняли многие заинтересованные субъекты – органы законодательной и исполнительной государственной власти, члены Общественной палаты Российской Федерации, представители масс-медиа, науки, юристы, политики, представители общественности. За время подготовки законопроекта ко второму и третьему чтению в рабочую группу внесено более 600

предложений и поправок. После вступления в силу указанного закона мне приходилось участвовать в различных дискуссиях, в том числе на международной трибуне. Впечатления от состоявшихся обсуждений позволяют мне утверждать, что Федеральный закон №35-ФЗ является эффективным алгоритмом действий государства на террористические вызовы и воспринят в международном профессиональном сообществе как пример для совершенствования национальных законодательств.

Базисные положения нового закона заключаются в следующем:

Во-первых. Четко выстроена **государственная система противодействия терроризму**, то есть такая организация деятельности государственной власти всех уровней, при которой обеспечивается не только пресечение конкретных террористических актов, но и более масштабная работа, включающая предупреждение на ранних стадиях террористической деятельности, устранение причин и условий, прямо или косвенно ей способствующих. Теперь антитеррористическая профилактика и участие в иных мероприятиях по противодействию входит в обязанность всех ветвей власти и отраслевых направлений, организаций, независимо от форм собственности, в соответствии с их компетенцией.

Во-вторых. В системе исполнительной власти функционально **закреплена компетенция** Федеральной службы безопасности как **органа, ответственного за организацию противодействия терроризму**, в рамках которого Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года №116 «О мерах по противодействию терроризму» **создан Национальный антитеррористический комитет (НАК)**, возглавляемый директором ФСБ России. В субъектах федерации созданы антитеррористические комиссии, возглавляемые высшим должностным лицом исполнительной власти субъекта федерации. Эти структуры на постоянной основе осуществляют общую координацию деятельности органов государственной власти в сфере противодействия терроризму. Планирование применения сил и средств, а также управление контртеррористической операцией возложено на Федеральный оперативный штаб и соответственно – оперативный штаб в субъекте Российской Федерации.

Все это позволяет обеспечить прописанную в законе **непрерывность управления** процессами противодействия террористической деятельности и пресечением террористического акта

В-третьих, законодательно закреплена **персональная ответственность и единоначалие** в руководстве контртеррористической операцией (соответственно статьи 13 и 15) .

В-четвертых, **регламентированы вопросы участия Вооруженных Сил** в противодействии терроризму (условия и порядок применения Вооруженных Сил при обеспечении правового режима контртеррористической операции). Этому в прямой постановке посвящены статьи 6-10 Федерального закона №35-ФЗ. Мотивация этого нововведения очевидна: задачи, для решения которых привлекаются Вооруженные силы, не могут быть выполнены силами других субъектов борьбы с терроризмом, поскольку те не располагают необходимыми средствами. К таким задачам относится пресечение полетов воздушных судов, используемых для совершения теракта или захваченных террористами (вплоть до уничтожения, если исчерпаны все меры для посадки воздушного судна); пресечение терактов во внутренних водах, в территориальных водах, на объектах морской производственной деятельности на континентальном шельфе и обеспечение безопасности национального морского судоходства. В некоторых случаях по решению Президента Вооруженные Силы могут принимать участие в контртеррористической операции, а также направляться для пресечения международной террористической деятельности за пределы территории Российской Федерации (в последнем случае – необходимо согласие Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации).

В-пятых. Раскрыто **содержание правового режима контртеррористической операции**, определен порядок принятия решения о её проведении и содержание временных ограничений прав населения, которые могут вводиться в этот период. Оговорено, что режим контртеррористической операции – это правовой режим, а указанные в

законе ограничения могут вводиться как в полном объеме, так и выборочно, исходя из анализа обстановки в месте проведения.

Законодательно **разграничены понятия "терроризм" и "террористический акт"**. Это позволяет более адекватно оценивать эти явления в оценке национальной безопасности, исходя из того, что терроризм представляет собой, прежде всего, идеологию насилия, воплощаемую в практике воздействия на принятие решений органами власти или международными организациями путем устрашения населения или иных противоправных действий. Террористический акт – это характеристика объективной стороны преступного деяния (совершение взрыва, поджога или иных действий...). В концепции нового закона такое разграничение мотивировано, т.к. позволяет обеспечивать противодействие терроризму на более раннем этапе формирования и обнаружения экстремистских проявлений.

Принципиально важным является закрепление в законодательстве положения, исключающего обсуждение политических требований террористов в ходе проведения переговоров. Существующие на этот счет диаметрально противоположные точки зрения, согласно которым грамотные переговоры позволяют избежать человеческих жертв и, напротив, допущение уступок террористам стимулирует дальнейшие усилия террористов – приведены к единственно возможному компромиссу, который в целом направлен на обеспечение стабильности конституционного порядка и законности: ведение переговоров возможно в целях сохранения жизни людей и заложников, но политические вопросы не могут быть предметом переговоров.

Федеральным законом №153-фз внесены изменения и дополнения в ряд федеральных законов, в том числе в четыре кодекса, направленные на совершенствование правового регулирования участия в борьбе с терроризмом, противодействие его финансированию, обеспечение процессуальных гарантий в ходе расследования и судебного рассмотрения дел, связанных с обвинением в террористической деятельности, ответственности за нарушение антитеррористического законодательства и

др. Особо выделю те изменения, которые направлены на подрыв экономических основ терроризма. В первую очередь, назову возвращение института конфискации имущества (статьи 104¹ - 104³ Уголовного кодекса РФ), противодействие легализации (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Безусловно, важны такие изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, которые позволяют проводить судебное разбирательство и вынесение приговора или определения суда в отсутствие подсудимого, если он находится за пределами Российской Федерации или уклоняется от явки в суд, если по существу предъявляемого обвинения он не был привлечен к ответственности на территории иностранного государства. Процессуальные права обвиняемого в этом случае защищены обязательностью участия в процессе его защитника, а также возможностью отмены заочно вынесенного судебного акта, если обвиняемый заявит о готовности предстать перед судом и примет для этого необходимые и достаточные меры.

Ряд статей Федерального закона №35-ФЗ посвящен вопросам возмещения вреда и социальной защите (статьи 18-23). Это не единственный правовой инструмент, обеспечивающий защиту гражданских прав участников борьбы с терроризмом и потерпевших. Европейская Конвенция о возмещении ущерба жертвам насильственных преступлений (от 24 ноября 1983 г.) обязывает подписавшие государства в интересах справедливости и общественной солидарности разрабатывать и внедрять меры по возмещению вреда пострадавшим от преступлений (а террористический акт – преступление), особенно в случаях, когда преступник неизвестен или не имеет средств для надлежащего возмещения вреда. Требование Конвенции таково, что государство обязано обеспечить лиц, которым от умышленных насильственных преступлений причинен урон физическому состоянию или здоровью, а также лиц, находившихся на иждивении погибших в результате такого преступления.

Это важный раздел закона, т.к. затрагивает интересы участников борьбы с терроризмом, в том числе военнослужащих и представителей спецслужб, а также лиц, на постоянной и временной основе содействующих

органам государственной власти в борьбе с терроризмом, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации последствий. Наряду с названными категориями, под правовую и социальную защиту государства попадают и члены их семей в случаях, когда необходимость их защиты вызвана участием в борьбе с терроризмом. Содержание мер защиты связано с правовым статусом участников борьбы с терроризмом, устанавливаемым федеральными законами. Например, гарантии правовой, социальной защиты и правовой статус сотрудников МВД России установлены Законом Российской Федерации "О милиции", военнослужащих – Федеральным законом "О статусе военнослужащих", работников ФСБ – Федеральным законом "О Федеральной службе безопасности".

Возмещение ущерба, причиненного в результате террористического акта физическим и юридическим лицам, производится государством в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством Российской Федерации, и в соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, если возникает вопрос о понесенных расходах на восстановление нарушенного права, упущенной выгоде и т.д. Имущественный ущерб может возмещаться и в рамках уголовно-процессуальной деятельности в порядке, предусмотренном статьей 42 УПК, то есть по иску потерпевшего о возмещении имущественного и морального вреда. Закон устанавливает размер единовременных выплат и перечень социальных гарантий членам семьи погибшего, принимавшего участие в мероприятиях по борьбе с терроризмом (600 тысяч рублей, сохранение очереди на получение жилья, компенсации по оплате жилья и коммунальных услуг, пенсия по утрате кормильца нетрудоспособным и иным лицам, находившимся на иждивении). Участнику мероприятий по борьбе с терроризмом, получившим увечье, повлекшее инвалидность, выплачивается единовременное пособие (300 тысяч рублей) и пенсия.

К сожалению, Правительство Российской Федерации до настоящего времени не подготовило нормативные правовые акты, предусмотренные этим разделом Федерального закона №35-ФЗ.

Уместно было бы напомнить, что изменения и дополнения, внесенные в ноябре 2002 года в Федеральный закон "О ветеранах", распространили на участников контртеррористических операций на Северном Кавказе статус участников боевых действий, на которых в полном объеме распространяются меры социальной защиты, установленные статьей 16 Федерального закона "О ветеранах", а именно:

льготы по пенсионному обеспечению в соответствии с законодательством;

обеспечение за счет средств федерального бюджета жильем, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 года, а вставшие на учет после этой даты обеспечиваются жильем в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации;

оплата в размере 50 процентов занимаемой общей площади жилых помещений в домах независимо от вида жилищного фонда (в коммунальных квартирах - занимаемой жилой площади), в том числе членами семей ветеранов боевых действий, совместно с ними проживающими;

первоочередная установка квартирного телефона;

преимущество при вступлении в жилищные, жилищно-строительные, гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан;

сохранение обслуживания в поликлиниках и других медицинских учреждениях, к которым указанные лица были прикреплены в период работы до выхода на пенсию, а также внеочередное оказание медицинской помощи по программам государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи в федеральных учреждениях здравоохранения (в том числе в госпиталях ветеранов войн);

обеспечение протезами (кроме зубных протезов) и протезно-ортопедическими изделиями;

использование ежегодного отпуска в удобное для них время и предоставление отпуска без сохранения заработной платы сроком до 35 календарных дней в году;

преимущественное пользование всеми видами услуг учреждений связи, культурно-просветительных и спортивно-оздоровительных учреждений, внеочередное приобретение билетов на все виды транспорта;

обучение по месту работы на курсах переподготовки и повышения квалификации за счет средств работодателя;

прием вне конкурса в государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования, на курсы обучения соответствующим профессиям, выплата специальных стипендий.

В соответствии с изменениями в законодательство, внесенными Федеральным законом от 22 августа 2004 года №122-ФЗ, ветераны боевых действий, принимавшие участие в контртеррористических операциях на Северном Кавказе, имеют право на ежемесячную денежную выплату (ЕДВ), которая исчисляется и выплачивается с учетом индексации (изменения) суммы ЕДВ и стоимости набора социальных услуг и в настоящее время составляет 1100 рублей.

Конечно, ветераны боевых действий, участники контртеррористических операций достойны большего внимания и поддержки, учитывая их заслуги перед Отечеством. По мере увеличения доходной части федерального бюджета будут вноситься изменения и в перечень гарантий социальной поддержки и повышаться размер индексаций ЕДВ. Хотя, приходится признать, что уровень социальных гарантий в принципе не может быть адекватным вкладу, который вносят участники боевых действий, контртеррористических операций, сотрудники спецподразделений всех силовых ведомств в обеспечение национальной безопасности.