



6 марта 2006 г. Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 35-ФЗ "О противодействии терроризму". Рассказать главному редактору журнала **А.М. Евдокимову** о новых подходах к правовому регулированию антитеррора согласился генерал армии **А.С. Куликов**, заместитель Председателя Комитета Государственной Думы Российской Федерации по безопасности, Председатель Правления Всемирного Антикриминального и Антитеррористического Форума, руководитель рабочей группы по подготовке законопроекта.

А. Е.: В Российской Федерации сравнительно недавно был принят Федеральный закон "О борьбе с терроризмом". Чем вызвано принятие нового закона?

А.К.: Да, действительно, Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" был принят в 1998 году и по обычной в законодательном процессе практике в него можно было бы вносить изменения, дополнения, которые совершенствовали бы его в рамках существующей концепции. Обращаю Ваше внимание, что ранее действовавший закон соответствовал представлениям о теории и практике борьбы с явлением терроризма на базе имевшегося на момент его разработки опыта. Взрывы жилых домов в Москве, захват заложников в театральном центре на Дубровке, теракты в московском метро и на массовом празднике в Тушино, синхронные подрывы пассажирских самолетов, события в Назрани, Нальчике, наконец, трагедия детей Беслана, все это неправдоподобно, не укладывалось ни в какие прогнозы. Что произошло позже, Вы знаете.

Конечно, названные события представляют только часть хроники. Не будем забывать, что подобные трагедии имели место и в других странах. Анализ, который был осуществлен субъектами государственной власти, ответственными за состояние национальной безопасности, прямо

указывал на то, что мы вступили в противостояние с международным терроризмом, которое я называю третьей мировой войной и имею тому неоспоримые обоснования (не буду сейчас развивать эту тему, она составляет предмет отдельного разговора). По всему комплексу изученных проблем просматривалась некая совокупность вопросов, требующих незамедлительного правового регулирования антитеррористической деятельности, в том числе изменения законодательства. В частности, прежний закон фактически вступал в действие по уже свершившему факту, это отражено и в его названии. Имели место существенные пробелы в полномочиях субъектов борьбы с терроризмом, что негативно сказывалось на своевременности реагирования, приводило к потерям времени и, как результат, влияло на масштабы и тяжесть последствий теракта.

А.Е.: Когда Вы говорите о пробелах в полномочиях, что имеете в виду? Ведь в составе субъектов борьбы с терроризмом основным "силовики", наделенные широкими полномочиями в своей сфере ответственности.

А.К.: Разумеется. Все федеральные органы исполнительной власти, перечисленные в ст. 6 старого закона, были наделены определенными полномочиями в своей сфере, однако в большинстве случаев каждый из них включался в процесс в тот момент, когда получал на этот счет соответствующую команду. Следовательно, многое все зависело от понимания своей ответственности тем или иным руководителем, от его личного мужества и компетентности. К сожалению, нередко это приводило к потере времени, а значит, и управляемости процессами в конкретной ситуации. Это, согласитесь, требовало других подходов, которые бы соответствовали извлеченным урокам из своих ошибок и мирового опыта. После Беслана палаты Федерального Собрания приняли постановления, в которых однозначно признали необходимость изменения законодательства как первоочередную задачу.

Работа по подготовке пакета законопроектов, направленных на совершенствование законодательного регулирования широкого круга вопросов безопасности, прямо или косвенно относящихся к этой сфере, началась в сентябре 2004 г. Тогда же в Государственную Думу был внесен законопроект "О противодействии терроризму", который уже 17 декабря 2004 г. был принят в первом чтении. Авторами законопроекта были депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, имеющие вполне ясное представление о предмете регулирования и соответствующий опыт в этой сфере. К тому же параллельно шла работа Комиссии Федерального Собрания, осуществлявшей по поручению палат парламентское расследование событий в Северной Осетии (Алании). Её промежуточные доклады оперативно изучались и преломлялись в соответствующие поправки и дополнения.

А.Е.: Если законопроект был готов уже в декабре 2004 г., почему же до его окончательного принятия потребовалось больше года? Известны случаи, когда законы принимались так спешно, что нередко имели глубокие внутренние противоречия.

А.К.: Вы правы. Активность и инициатива участников рабочей группы была достаточно высокой и мы готовы были еще в весеннюю сессию 2005 г. внести его на рассмотрение Государственной Думы во втором и третьем чтении. Затянулся процесс потому, что по своему содержанию законопроект ломал сложившийся порядок действий и ставил участников борьбы с терроризмом в новые жесткие условия персонафицированной ответственности за эффективность как противодействия, так и пресечения террористической деятельности. Думаю, не все были к этому готовы.

А.Е.: Анатолий Сергеевич, выступая в печати в процессе работы над законом, Вы представляли одну концепцию закона, в окончательном же

виде он выглядит немного иначе. Расскажите вкратце, в чем суть принятых новелл и какие изменения он претерпел от первого до второго и третьего чтения.

А.К.: Расхождения между текстом первого чтения и принятым законом обусловлены тем, что большой блок вопросов, предусматривавшихся нами в первой редакции, был урегулирован Президентом Российской Федерации, в частности, его указом от 15 февраля 2006 г. №116 "О мерах по противодействию терроризму". Это сразу же сняло все препоны и активизировало дальнейшую работу над законом. Вы знаете, что, согласно Указу, создан Национальный антитеррористический комитет (НАК), председателем которого является по должности Директор Федеральной службы безопасности. НАК является частью государственной системы противодействия терроризму.

Принятым законом (статья 5 Федерального закона №35-ФЗ) и названным указом Президента сформирована государственная система противодействия терроризму. В этой системе каждый уровень власти, каждая отраслевая структура исполнительной власти имеет свой объем задач по противодействию терроризму, координирующую роль при этом обеспечивает НАК. На уровне субъектов Федерации координацию деятельности территориальных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления осуществляют антитеррористические комиссии, руководство которыми обеспечивает глава исполнительной власти субъекта Федерации.

На федеральном и региональном уровнях образуются постоянно действующие оперативные штабы, которые в субъекте Федерации возглавляются начальником территориального органа ФСБ. В случае совершения террористического акта оперативные штабы незамедлительно организуют работу по пресечению теракта, проведению контртеррористической операции (КТО). Таким образом, принято важное

решение, которым в случае совершения теракта положен конец практике выжидания: на кого будут возложены полномочия, следовательно, ответственность за решения по его пресечению. В статье 13 Федерального закона №35-ФЗ предусмотрена персональная ответственность руководителя КТО за ее проведение. Согласитесь, непрерывность в управлении противодействием терроризму и ответственность за принятие обоснованных решений – это значительный шаг вперед в сравнении с прежним порядком.

Решен один из достаточно сложных и дискуссионных вопросов – участие Вооруженных Сил в противодействии терроризму. До сих пор военнослужащие Министерства обороны без достаточной правовой регламентации принимали участие в операциях по пресечению деятельности вооруженных бандформирований на территории Чеченской Республики и в других субъектах Северного Кавказа. Законодательством Российской Федерации предназначение Вооруженных Сил определялось интересами защиты государства от внешней агрессии. Сейчас, когда мы знаем истоки и источники, питающие активность террористических организаций на территории нашей страны, привлечение Вооруженных Сил вполне обоснованно. Законом предусмотрено их участие для пресечения террористических актов в воздушной среде, во внутренних водах, территориальном море, на континентальном шельфе, при обеспечении национального морского судоходства, в проведении КТО, и для пресечения международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

А.Е.: Значит ли это, что мы открываем возможности сбивать воздушные суда и собираемся воевать в других государствах?

А.К.: Отнюдь не значит, что под видом борьбы с терроризмом мы можем ввязаться в военный конфликт. Но мы обязаны предвидеть возможность выполнения таких задач в соответствии с международными

договорами, а также иметь правовые основания привлекать Вооруженные Силы для ликвидации террористов и их баз, находящихся за внешними пределами государства. Для исключения возможных толкований на этот счет скажу, что это решение может быть принято не спонтанно и никем иным, как Президентом Российской Федерации.

Что касается воздушных судов, то дискуссия на этот счет непродуктивна. Смертник, захвативший самолет, доведет свой замысел до конца, независимо от того, будет или нет принято решение на уничтожение самолета. Если человечество не может отказаться от воздушных перевозок, значит, согласно на связанные с этим риски. Другое дело, что мы на еще земле должны этот риск свести к нулю, чтобы необходимость в ликвидации летательного аппарата отпала в принципе. Это забота и перевозчиков, и служб безопасности в авиапредприятиях, и работников, осуществляющих досмотр вылетающих пассажиров. Ни один нормальный человек не может внутренне примириться с уничтожением самолета как единственной мерой пресечения полета со смертником на борту, как ни один не предложит другой, более эффективный и щадящий вариант нейтрализации теракта. Такова жестокая реальность.

Хочу надеяться, что уничтожать воздушные суда и воевать вне границ Российской Федерации нам не придется. Но закон должен предвидеть даже крайние возможности, чтобы, если наступит такой час, иметь правовые основания для осуществления тех или иных необходимых действий. Повторяю, что механизм принятия таких решений в законе прописан достаточно жестко, легковесных решений не допускает.

А.Е.: Вы упомянули о режиме КТО, отчасти известном из прошлого опыта. Помнится, в Ваших, да и других депутатов выступлениях шла речь о введении правовых режимов различных степеней террористической опасности. В принятом законе мы не увидели этих изменений.

А.К.: Да, имелось в виду в определенных случаях на ограниченный законом срок вводить правовой режим террористической операции для проверки информации о готовящемся террористическом акте, если обычными методами достоверность данных не может быть подтверждена. Сожалею, что эта норма под влиянием общественной дискуссии или по другим основаниям была исключена из законопроекта. По большому счету, этот правовой режим, закрепленный в законе, был бы бóльшим и более демократичным шагом к правовому государству, чем неизбежное на практике осуществление тех или иных мер и ограничений, которые объективно необходимы, но не указаны в базовом законе.

А.Е.: Принятого закона достаточно для организации эффективной работы по противодействию терроризму?

А.К.: Закон вступил в силу, а с ним одновременно и упомянутый Указ Президента. На их основе должен быть разработан пакет подзаконных актов, а также внесен ряд изменений и дополнений в действующее законодательство. Кроме того, 24 марта т.г. Государственная Дума, а 10 апреля – Совет Федерации ратифицировали Конвенцию Совета Европы о предупреждении терроризма. Поэтому в Государственную Думу внесен законопроект о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией названной конвенции и Федерального закона "О противодействии терроризму". Эта работа также ведется в Комитете по безопасности и, я надеюсь, что до конца весенней сессии он будет принят в целом.

А.Е.: В таком случае, какие новые инициативы законодателей Вы готовы назвать из тех, что заложены в новом законопроекте?

А.К.: Вы обратили внимание, что в принятом законе дано иное, пока непривычное определение терроризма. Оно лаконично в отличие от всех, до сих пор известных как нашей правовой системе, так и мировой

практике. Вы очевидно заметили, что в нем содержится новый, современный взгляд на это явление, как на идеологию насилия и практику воздействия на принятие решений органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и/или иными формами противоправных насильственных действий. Такой терминологический подход обусловлен тем, что современный терроризм перерос тривиальную форму преступного деяния и сегодня рассматривается как идеология, то есть некое мировоззрение, генерирующее новые вызовы и угрозы обществу.

Следовательно, разрабатываемым законопроектом предусматривается ряд изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, связанный с реагированием на реализацию идеологии и практики насилия, как сути терроризма. Предусматривается внесение изменений, относящихся к уголовному преследованию содействия терроризму, в том числе его финансирования. Вводится институт конфискации имущества, то есть принудительного безвозмездного обращения в собственность государства имущества, полученного в результате террористической деятельности или предназначенного для использования в этих целях.

А.Е.: Значит, наказание в виде конфискации возвращается в уголовное право?

А.К.: Не совсем так, конфискация вводится не как вид наказания, а как иная мера уголовно-правового характера и только применительно к преступлениям террористического характера. Думаю, что со временем такая мера может быть распространена и на коррупционные преступления, когда будет более-менее сформировано законодательство о противодействии коррупции. И не так важно, будет ли она видом наказания или "иной мерой", важно, чтобы имущество, финансы,

ценности, нажитые несправедливым путем и в несправедливых целях были изъяты из преступного владения и распоряжения.

Возвращаясь к Вашему вопросу о достаточности принятого и разрабатываемого законодательства в противодействии терроризму, замечу, что в мировом сообществе идет интенсивная работа по поиску эффективных инструментов воздействия на новый, чрезвычайно опасный вид угрозы человечеству, каким является терроризм. Эта работа идет в нашей стране и в государствах, в той или иной мере пострадавших от него. Работа будет продолжаться и совершенствоваться и в связи с обязательствами, которые на международном уровне наша страна приняла, подписав соответствующие конвенции, и в связи с теми процессами, которые идут в нашей стране, в сопредельных государствах, у наших партнеров по коалиции и наших потенциальных противников.

А.Е.: Вы могли бы назвать противников?

А.К.: Думаю, что не ошибаюсь в своих представлениях о противниках. Однако мир изменчив. Поэтому, наряду с необходимостью более эффективного международного сотрудничества, считаю важным не переоценивать партнеров и больше делать для укрепления собственной безопасности, совершенствования национального законодательства, формирования надежной системы защиты внешних рубежей и многое другое, что выбивало бы почву из-под ног террористов и их идеологических вдохновителей.

А.Е.: Спасибо. До новых встреч с читателями нашего журнала.