

КУЛИКОВ Анатолий Сергеевич,
Заместитель председателя Комитета Государ-
ственной Думы Российской Федерации по
безопасности, доктор экономических наук
РОМАШЕВ Юрий Сергеевич,
доктор юридических наук, профессор

О НОВОМ РОССИЙСКОМ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОМ ЗАКОНЕ¹

Терроризм представляет все возрастающую угрозу мировому сообществу. Это сложное общественно опасное явление, охватывает деятельность, направленную на решение политических вопросов немирными, террористическими способами. Террористические акты приводят к гибели большого количества людей, причиняют значительный материальный ущерб, могут вызвать тяжелые экологические последствия. Такие акты все чаще носят международный характер, создают опасность межгосударственным отношениям и дестабилизируют международную обстановку. Можно констатировать, что терроризм превратился в глобальную проблему современности, которая непосредственно затрагивает и Россию, ее безопасность.

Видя очевидность большого политического эффекта террористических актов, их организаторы усиливают масштабность и изощренность совершаемых деяний. Ранее никто не предполагал, что орудием их преступной деятельности станут самолеты гражданской авиации с пассажирами на борту. Никому даже в голову не приходило, что объектом их устремлений будут выбраны школьники, пришедшие на свой первый урок. Стало ясным, что террористы не остановятся ни перед чем и готовы применять для достижения своих целей любые средства.

"Отрезвление" мирового сообщества относительно реальности угрозы терроризма произошло после совершения террористами своих крупномасштабных акций в России, США, Филиппинах и ряде других стран. Это вынудило государства предпринять целый комплекс мер, направленных на противодействие этому общественно опасному явлению. При чем эти меры стали носить

¹ Куликов А.С., Ромашев Ю.С. О новом российском антитеррористическом законе // Государство и право. М., 2007. № 7. С. 40-49.

более скоординированный, жесткий и неординарный характер, вплоть до применения вооруженных сил против террористов и их баз на территории иностранных государств. Характерной тенденцией истекших двух десятилетий можно считать не только нарастание усилий мирового сообщества в целом и многих отдельных государств в формировании эффективных систем противодействия терроризму, но и растущую гармонизацию этих усилий.

Большая роль в борьбе с терроризмом принадлежит правовым средствам. От их эффективности напрямую зависит эффективность этой борьбы в целом. Заметно все большее влияние международных конвенций и иных международных договоров, резолюций Совета Безопасности ООН на национальное законодательство государств – реальных и потенциальных жертв терроризма, а также постепенное сближение самих национальных антитеррористических законодательств по целому ряду важных аспектов борьбы с терроризмом. Об этом свидетельствует с достаточной очевидностью анализ законодательства стран Европы, государств-участников СНГ, ШОС и других региональных сообществ.

В России нормотворчеству в области борьбы с терроризмом уделяется все большее внимание. Первый крупный шаг в этом направлении был сделан путем принятия в 1998 году Федерального закона "О борьбе с терроризмом", который определил принципы и основы организации этой борьбы, компетенцию органов исполнительной власти. Была создана пусть еще не совершенная, но все же необходимая правовая база. Безусловно, настоящий закон выполнил свою роль, так как в условиях нарастающей активности террористически группировок и организаций дал необходимые инструменты для борьбы с этим явлением, соответствовавшие тому периоду. Однако время выявило и недостатки этого закона. Прежде всего – это отсутствие единого централизованного управления в борьбе с терроризмом, недостаточная гибкость, многие из возможных ситуаций в данной области вообще не охватывались этим документом. Кроме того, резко изменилась и ситуация в мире. Имеется в виду множество террористических актов, которые в период 1999-2006 гг. в разных странах переросли из разрозненных событий в массовые, сопровождающиеся масштабными трагическими по-

следствиями, значительная активизация антитеррористических настроений в гражданском обществе. Кроме того, на уровне ООН и региональных международных организаций был принят ряд конвенций, резолюций и протоколов, направленных на противодействие новым видам угроз. К тому же, наша страна ратифицировала ряд принципиально новых международных договоров, тем самым приняв на себя обязательства по приведению своего законодательства в соответствие с нормами международного права. Поэтому современные реалии, обусловленные новыми вызовами и угрозами со стороны терроризма, повышением его опасности, потребовали разработки в нашей стране целого комплекса новых нормативных правовых актов, важное место среди которых должен занять современный федеральный закон. Он должен заложить принципиально новые подходы в борьбе с терроризмом, вывести ее на новый уровень.

Принципиальным вопросом при разработке такого закона должны были стать эффективная защита наших граждан, других лиц, находящихся на территории нашего государства от актов терроризма, своевременное их выявление и пресечение, привлечение лиц, совершивших эти акты, их организаторов и соучастников к соответствующей ответственности. Но самым главным предназначением данного закона должно было стать предупреждение самих террористических актов. Ведь жертвам этих актов, родственникам погибших не легче от того, что преступники понесли соответствующее, пусть даже строгое и справедливое наказание. Необходимо также эффективно защитить иные жизненно важные интересы нашего государства, выполнить свои международные обязательства в области борьбы с терроризмом.

Законом, удовлетворяющим эти требованиям, стал, по нашему мнению, Федеральный закон "О противодействии терроризму" (далее – Закон), принятый Государственной Думой 26 февраля 2006 года. Этот Закон, нормы которого уже год вполне успешно применяются на практике, представляет собой очень важный и своевременный документ, позволяющий предпринять более решительные и эффективные меры по противодействию терроризму.

Если в целом охарактеризовать суть настоящего Закона, то он устанавли-

вает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом. В основу Закона положен ряд принципов, представляющих собой систему элементов, без которых противодействие терроризму не будет всеохватывающим. Эти принципы имеют определяющее значение для оптимизации системы противодействия терроризму и представляют собой руководящие начала, относящиеся к организации и деятельности участников антитеррористического процесса. Существенно изменен ранее установленный Федеральным законом "О борьбе с терроризмом" спектр этих принципов, как по их количеству, так и по направленности. Вместо прежних девяти принципов в новом Законе их стало тринадцать (хотя дело, конечно, не в количестве этих принципов). Из числа ранее провозглашенных принципов некоторые подверглись заметному изменению. Так принцип комплексности использования антитеррористических мер увязывается в новом Законе не только с осуществлением задач профилактического характера, но распространяется в целом на сферу противодействия терроризму. Неопределенный по содержанию прежний принцип минимальных уступок террористам заменен в рассматриваемом новом Законе на принцип недопустимости политических уступок террористам.

Весьма важное значение имеет отнесение к числу основных принципов противодействия терроризму принципа обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина, а также соразмерности мер противодействия терроризму степени террористической опасности. Крайне важно отметить, что именно эти принципы имеют важнейшее значение для обеспечения соответствия Федерального закона "О противодействии терроризму" международным стандартам защиты основных прав и свобод человека.

Характеризуя качественные изменения в системе принципов противодействия терроризму, необходимо отметить также серьезное политическое, правовое и организационное значение принципа сотрудничества государства с об-

ществленными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами. Правовое закрепление этого нового принципа и его последующая реализация будут играть существенную роль в развитии институтов гражданского общества в России, в формировании подлинно национальной системы противодействия терроризму. Едва ли также можно сомневаться в том, что данный принцип серьезно увеличивает общий антитеррористический потенциал данной системы, особенно в том, что касается выявления террористических угроз и профилактики терроризма.

Следует также отметить теоретическое значение Закона, его роль в развитии понятийного аппарата в области противодействия терроризму. Законодатель после длительных дискуссий поддержал тот подход к понятию терроризма, который рассматривал терроризм не только как совокупность отдельных преступлений террористического характера, а как сложное общественно опасное явление, основными элементами которого являются определенного рода идеология и практика, основанные на использовании насилия и устрашения и предполагающие оказание соответствующего противоправного воздействия на принятие решений органами государственной власти, местного самоуправления, международными организациями в интересах террористов.

Естественно, что адекватное определение понятия терроризма – это непременное условие объективной характеристики и самой террористической деятельности, и ее наиболее опасных проявлений, и их последующей криминализации. Последнее, кстати, по нашему мнению, оптимально решено посредством изменений и дополнений, внесенных в УК РФ Федеральным законом 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".

Нельзя не отметить еще один важный аспект в развитии понятийного аппарата Закона. Если предыдущий закон предусматривал вопросы борьбы с терроризмом только в узком смысле, то нынешний охватывает более широкий

спектр мер, определяемых понятием "противодействие терроризму". Правильность и целесообразность использования этого понятия, с нашей точки зрения, связано с тем, что такие аспекты антитеррора, как профилактика терроризма и минимизация (или ликвидация) последствий террористических проявлений, приобретающие сегодня все большее значение и объем содержания, довольно слабо вписываются, да строго говоря, и вообще не вписываются в систему борьбы, при точном ее понимании, как единоборства с противником, столкновения сил, преследующих прямо противоположные цели.

Между тем профилактика, как известно, предполагает главным образом воздействие на негативные социальные условия, порождающие терроризм или благоприятствующие его распространению (осуществлению террористической деятельности). А минимизация (или ликвидация) последствий терроризма при всей ее сложности и многоаспектности связана с устранением негативных условий (обстоятельств, фактов и т.п.), возникающих в результате реализации акций терроризма и, как и профилактика терроризма, не связана с воздействием на самих носителей террористических угроз, субъектов террористических преступлений. Именно такой подход явился основанием для определения законодателем противодействия терроризму как триады имеющих свое назначение, относительно самостоятельных, но тесно связанных элементов: профилактики терроризма, борьбы с терроризмом и минимизации (ликвидации) его последствий.

С учетом сказанного представляется, что в Законе достаточно убедительно отражена научная позиция в подходах к раскрытию базовых понятий для рассматриваемой сферы обеспечения безопасности России, хотя, может быть, некоторые другие понятия в данной области можно было бы раскрыть в Законе дополнительно и это может быть предметом последующих законопроектных инициатив.

Еще один важный аспект Федерального закона "О противодействии терроризму" – организационный. Довольно длительное время серьезной проблемой для государства и общества, как в России, так и в других странах является фор-

мирование общегосударственной системы противодействия терроризму. Исторический опыт свидетельствует: сколько бы ни были энергичными и масштабными действия правоохранительных органов и спецслужб, только одни они не могут эффективно решать многочисленные задачи, возникающие в сфере противодействия терроризму, особенно в настоящее время, когда все более увеличивается социально-экономический и социально-культурный спектр противодействия этой угрозе и когда профилактика терроризма и минимизация (ликвидация) его последствий становится обязательным элементом защиты личности, общества и государства от терроризма.

Именно поэтому особая значимость Закона состоит в том, что он устанавливает качественно более совершенную организацию системы отражения террористических угроз, чем предыдущий антитеррористический закон. Эта система, согласно новому закону, приобретает все необходимые черты общегосударственной системы, что подтверждается следующими положениями Закона.

Во-первых, в качестве субъекта противодействия терроризму Закон определяет не только федеральные государственные органы, но и органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Во-вторых, к числу субъектов данной системы Закон относит также органы местного самоуправления, которые, согласно ранее действовавшему Федеральному закону "О борьбе с терроризмом", как и органы исполнительной власти субъектов Федерации, были призваны лишь к оказанию содействия федеральным органам исполнительной власти, осуществлявшим борьбу с терроризмом.

В-третьих, Закон более четко определяет организацию управления данной системой в нашей стране. Согласно его положениям ведущую роль в руководстве противодействием терроризму призван выполнять Президент Российской Федерации, который в этом качестве определяет, прежде всего, основные направления государственной политики в области противодействия терроризму и устанавливает в этой области компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет (ФСБ,

МВД, Минобороны и других). Это, в частности, предполагает возможность дальнейшего уточнения Президентом Российской Федерации места этих органов в осуществлении борьбы с терроризмом в зависимости от изменений в политической обстановке и характере террористической деятельности.

В механизме руководства противодействием терроризму Правительство Российской Федерации, согласно новому закону, выполняет задачи по определению компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет (то есть, министерствами, службами, агентствами социально-экономического, социально-культурного блока и др.), в области противодействия терроризму, по организации разработки и осуществления мер по предупреждению терроризма и минимизации (ликвидации) последствий проявлений терроризма, а также по организации обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму необходимыми силами, средствами и ресурсами. Такое определение места Правительства Российской Федерации в противодействии терроризму следует признать не только целесообразным, но и вполне соответствующим его положению в системе федеральных органов исполнительной власти, установленному Конституцией РФ, поскольку основная тяжесть решения задач по профилактике и минимизации (ликвидации) последствий террористической деятельности ложится именно на руководимые им федеральные органы исполнительной власти в сфере экономики, социальной сфере и т.д.

В-четвертых, новый Закон создает правовую основу для формирования необходимого механизма координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления (см. ч. 4 ст. 5). Соответствующие структуры создаются по решению Президента Российской Федерации и для реализации своих решений могут издавать необходимые акты. Названное положение Закона реализовано Указом Президента Российской Федерации "О мерах по противодействию терроризму" № 116 от 15 февраля 2006 г. Таким образом, сформир-

рована централизованная, двухуровневая система координации указанных органов в области противодействия терроризму на всех его направлениях во главе с Национальным антитеррористическим комитетом.

Характеризуя значение Федерального закона "О противодействии терроризму", следует подчеркнуть, что его содержание позволяет рассматривать данный закон как базовый нормативный правовой акт, определяющий основы и наиболее главные направления дальнейшего развития российского антитеррористического законодательства. Законодатель, по нашему мнению, справедливо исходит из того, что формирование системы антитеррора в современных условиях не может быть осуществлено принятием единственного антитеррористического законодательного акта. Оно требует достаточно развитого законодательства в сфере противодействия терроризму на уровне как собственно федерального законодательства, так и подзаконных нормативных правовых актов. Из содержания Закона вытекает необходимость разработки и последующего принятия ряда других нормативных правовых актов, помимо уже принятых новелл в уголовном, уголовно-процессуальном, административном и других отраслях законодательства.

Принятие нового Закона вызвало оживленную дискуссию в научных кругах, среди общественности. И это понятно, ведь терроризм это общая беда, уже унесшая столь много жизней наших граждан. Поэтому осуществляются поиски решения данной проблемы, в том числе и в рамках нормотворческого процесса. Высказывается много мнений о положительных сторонах и недостатках рассматриваемого документа. Любая дискуссия создает необходимый материал для развития законодательства, уточнения или изменения правовых регламентов, если практическое применение тех или иных законоположений обнаруживает противоречия в законодательстве или затрудняет его реализацию.

За время, истекшее после вступления в силу данного Закона, появилось немало интересных публикаций, которые позволяют оценить созданную антитеррористическую стратегию государства с различных позиций – профессиональных правоприменительных, правозащитных, сугубо научных. Многие

публикации содержат весьма конструктивный потенциал. Например, заслуживают внимания замечания о желательности более обстоятельного раскрытия на уровне федерального закона вопросов профилактики, участия в противодействии терроризму общественных объединений, дополнительного включения в Закон положений о контроле и надзоре за осуществлением противодействия терроризму и некоторых других.

Отрадно заметить, что дискуссия затронула и столь авторитетный журнал, каким является «Государство и право». Свое мнение по данному вопросу высказал, в частности, столь уважаемый доктор юридических наук, профессор Ю.А. Дмитриев², который в своей статье, преследовал столь благую цель – путем пера противодействовать терроризму. В то же время, его публикация вызвала и некоторое недоумение как среди ученых, так и практиков в области борьбы с терроризмом, обусловленное, прежде всего, сугубо личным пониманием автора противодействия терроризму, да и нормотворчества. По нашему мнению, в основу своей статьи он положил принцип «критика ради критики». Т.е, радея за построение в России правового государства, он сконцентрировал свое внимание на отдельных недостатках данного Закона, фактически избрал тенденциозный подход к его анализу, одновременно не предлагая способов их исправления. Это само по себе не привносит ничего нового в область правового регулирования противодействия терроризму, хотя от профессионала в области юриспруденции, как правило, ожидаешь большего вклада в формирование правовой системы российского государства. Не секрет, что применительно к правовому акту критика всегда способствует улучшению его положений, но только если эта критика аргументирована должным образом, является конструктивной и предлагает пути решения устранения возможных имеющихся недостатков. Да и сами его критические высказывания заслуживают определенной критики.

Второй проблемой автора, как представляется, является зауженный подход к оценке Закона, поскольку он рассматривается сам по себе, в отрыве от массива нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих правоот-

² См.: Дмитриев Ю.А. О противодействии терроризму // Государство и право. М., 2006. №. 10. С. 38-42.

ношения в данной области, в том числе принятых в 2006 году. В связи с этим многие «проблемы», обозначенные в статье, при комплексном анализе будут выглядеть не так трагически, как полагает автор.

Авторам, не хотелось бы вступать в полемику с Ю.А. Дмитриевым, однако читатель может быть введен в заблуждение по отдельным весьма важным, на наш взгляд вопросам, касающимся рассматриваемого Закона. Попытаемся прокомментировать его наиболее резкие критические суждения (хотя сам автор заявляет, что он не претендует на полноту оценок и "абсолютную объективность"). Кроме того, авторы хотели бы развернуть более конструктивную по данному Закону дискуссию.

Первым из них является утверждение о несоответствии Закона нормам Конституции РФ. В основу этого суждения положены, в частности, замечания о том, что, во-первых, в преамбуле и ст. 1 Закона (о правовых основах противодействия терроризму) отсутствует прямое указание на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ (где указаны основания возможного ограничения прав и свобод человека и гражданина) и содержится "лишь общая отсылка к тексту Основного закона и общепризнанным принципам и нормам международного права", а, во-вторых, в числе принципов противодействия терроризму, указанных в ст. 2 Закона, нет прямых заимствований положений упомянутой ст. 55 Конституции РФ, что, по словам автора, "часто встречается в иных федеральных законах". Кроме того, точка зрения автора, согласно которой нормы Закона не соответствуют Конституции РФ, аргументируется собственным авторским толкованием конституционных положений, в том числе основанным на выделении двух групп оснований ограничений прав и свобод человека и гражданина, хотя критериев такого разграничения автором не приводится.

По нашему мнению, отсылка к тексту Конституции РФ (как и к общепризнанным принципам и нормам международного права) в равной мере обязывают правоприменителя к соблюдению содержащихся в ней положений как в их полном объеме, так и отдельных положений, в том числе и ст. 55. Что касается необходимости, как полагает автор статьи, прямых заимствований положений

ст. 55 при формулировании принципов противодействия терроризму в Федеральном законе "О противодействии терроризму", то, во-первых, подобный подход (применительно к федеральному закону), по нашему мнению, не является обязательным и даже противоречит правилам юридической техники, а во-вторых, сама содержащаяся в ст. 2 Закона система этих принципов является достаточно обоснованной. Она обеспечивает и защиту основных прав и свобод человека и гражданина, и эффективность противодействия террористическим угрозам. Например, первый из принципов противодействия терроризму и вызвавший негативное отношение автора статьи принцип "обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина" (*кстати, в Федеральном законе "О борьбе с терроризмом" он отсутствовал*) как якобы слишком общий и противоречащий целям и задачам данного Закона, с одной стороны, обязывает субъекты антитеррористической деятельности к принятию необходимых мер по недопущению незаконных ограничений прав и свобод человека и гражданина, и, во-вторых, предусматривает возмещение вреда, причиненного в результате как террористических, так и антитеррористических действий. Принцип обеспечения и защиты указанных прав и свобод касается всех без исключения лиц, в то время как приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергшихся террористической опасности, в Законе реализуется через другие нормы, в том числе социальные и правовые гарантии.

Ю.А. Дмитриев наверно забыл, что всеобщее уважение прав и основных свобод человека является общепризнанным принципом международного права, который лежит в основе, в том числе и нашей Конституции и должен неукоснительно соблюдаться. Однако конкретные права и свободы могут иметь, в различной мере, ограничения, которые указаны, например, во Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года, Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, а также в Конституции РФ. В то же время главным требованием является то, что такие ограничения должны быть установлены только законом. Поэтому ряд правомерных ограничений отдельных прав и сво-

бод человека предусмотрены как настоящим, так и другими законами. Ведь никто не будет отрицать, что, например, Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ содержит ряд ограничений основных прав и свобод человека и гражданина, допустимых как международным правом, так и Конституцией РФ. То, что касается непосредственно террористов, то по сравнению с иными лицами они обладают теми же основными правами и свободами человека, но в отношении них применяется больший набор законных ограничений, допустимых международным правом и российскими законами.

Что касается утверждения автора о том, что ограничение прав третьих лиц (не относящихся к числу террористов – реальных источников опасности) не соответствует ст. 55 Конституции РФ, то в данном случае происходит некоторая дезориентация читателя, поскольку, во-первых, имеют место только отдельные допустимые ограничения прав и свобод третьих лиц, а во-вторых, сами ограничения преследуют сразу несколько целей, о которых автор почему-то умалчивает: обеспечить безопасность и защитить жизнь и здоровье лиц, оказавшихся в непосредственной близости от места (территории), где происходит террористический акт; свести к минимуму возможные последствия от террористического акта; создать оптимальные условия для пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Когда в доме или поселке случается пожар или иная кризисная ситуация природного или техногенного характера, то при ее ликвидации в первую очередь решаются вопросы безопасности граждан. Для этого их могут эвакуировать или удалить из потенциально опасных мест или помещений, в том числе без их согласия. После чего компетентные органы приступают к организации противодействия такой ситуации, минимизации ее последствий и обеспечения сохранности имущества. Однако в таких случаях ни кто не говорит о том, что нарушаются права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы юридических лиц. Так неужели террористический акт и его последствия имеют меньшую общественную опасность, чем пожар или наводнение?

Таким образом, мнение автора о том, что принцип «обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина» в общем смысле «вообще противоречит целям и задачам Закона и никоим образом не подтверждается его содержанием» не подкреплено ни одним весомым аргументом, в том числе ссылками на конкретные нормы рассматриваемого Закона или иных нормативных правовых актов. Его мнение никаким образом не соотносится с общепризнанными нормами международного права.

Заметное место в рассматриваемой статье отведено попыткам доказать антиконституционность предусмотренного Законом правового режима контртеррористической операции (далее – КТО). Как уже отмечалось, автор при аргументации своего тезиса достаточно вольно трактует положения Конституции РФ, в том числе в отрыве от содержания других ее статей. Похоже, до принятия Закона автор статьи ничего не слышал о КТО, и придание таким операциям строгих правовых рамок поставило в некоторое замешательство ученого. В обоснование своего беспокойства им выдвинуты утверждения об отсутствии в Конституции РФ упоминаний о данном правовом режиме, допускающем ограничения прав и свобод человека и гражданина, а также об отсутствии в ст. 3 Закона определения правового режима КТО и правовых оснований его введения.

В связи с этими утверждениями следует заметить, что в системе существующих специальных правовых режимов, предусматривающих временные ограничения прав и свобод человека для достижения тех или иных целей, существуют две группы таких режимов, различающихся по формам правового регулирования, степени ограничения прав и свобод человека и используемым в связи с этим мерам. Первая группа – это режимы чрезвычайного положения и военного положения, которые регулируются в соответствии с Конституцией РФ федеральными конституционными законами (соответственно статьи 56 и 87 Конституции РФ). Вторая группа – это специальные режимы, предусматривающие временное ограничение прав и свобод человека и гражданина, могут регулироваться (и это тоже следует из содержания самой Конституции РФ) обычными федеральными законами, например, санэпидемиологические, ветеринарные и

др. Кроме того, к числу таких режимов, не упомянутых в Конституции РФ, но существующих в нашем законодательстве, можно вполне отнести правовой режим Государственной границы РФ, отдельные меры ограничительного характера, применяемые в закрытых административно-территориальных образованиях, и другие, которые установлены с учетом ст. 55 Конституции РФ. Поэтому, по нашему мнению, автор ошибается, полагая, что Конституция РФ не допускает возможности установления иных «специальных режимов», кроме тех, которые в ней прямо упомянуты. Ст. 55 Конституции РФ как раз и допускает, что подобного рода режимы, как совокупность ограничения отдельных прав и свобод, могут быть введены федеральным законом в случае необходимости.

Ко второй группе специальных режимов, а точнее административно-правовых режимов, относится и правовой режим КТО, который отвечает основным требуемым Конституцией РФ и общепризнанными нормами международного права условиям ограничения прав и свобод (статья 55 ч. 3). Правовой режим КТО опирается на эти основания ограничения прав и свобод человека и гражданина, исходит из условий, которым он должен отвечать, а также из особого характера террористического акта как специфического насильственного преступного деяния и его последствий. Соответственно этому Федеральным законом "О противодействии терроризму" определен и перечень мер и правоограничений, которые в целом или в определенной части могут вводиться с установлением правового режима КТО (обратим внимание, что случается это, если иными силами и способами пресечь террористический акт невозможно) при обязательности их незамедлительного обнародования. Отметим, что предусмотренный правовым режимом КТО комплекс мер и правоограничений несопоставим с объемом и содержанием мер и ограничений, предусмотренных режимом чрезвычайного положения³, - в данном случае он значительно уже.

Подчеркнем, кстати, что основу перечня мер и правоограничений, которые могут применяться, согласно ч. 3 ст. 11 Федерального закона "О противодействии терроризму", составляют полномочия так называемых силовых струк-

³ См.: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКС "О чрезвычайном положении // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июня 2001 г., № 23, ст. 2277.

тур, участвующих в осуществлении КТО. Правовой режим КТО, согласно ее назначению, целенаправлен на пресечение террористических актов, обезвреживание террористов, обеспечение безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также минимизацию последствий террористического акта. Что касается процедуры введения правового режима КТО, то она установлена с учетом необходимости возможно более оперативного и эффективного реагирования сил правопорядка на совершаемые террористические акты и потому предусматривает наделение соответствующими полномочиями на введение данного режима должных лиц, принимающих также решение и о проведении самой операции в соответствии с ч. 2 ст. 12 данного федерального закона.

Не следует также забывать о степени общественной опасности оснований, по которым вводится военное и чрезвычайное положение (агрессия против Российской Федерации, угроза ее конституционному строю). Автор, вероятно, забыл о содержании международных договоров в области защиты основных прав и свобод человека, отдельно оговаривающих условия чрезвычайного положения и применяемых при этом ограничениях этих прав и свобод, основаниях их введения. Так, например, согласно ст. 4. Международного пакта о гражданских и политических правах, допустимы ограничения прав и свобод человека, за исключением отдельных, предусмотренных этим документом, во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой, и в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при соблюдении ряда условий и в соответствии с процедурой, предусмотренных этим Пактом. Подобное положение содержится и в ст. 15 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях) в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации. К сожалению, игнорирование при осуществлении правового анализа общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, являющихся согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью ее правовой системы, это беда еще многих юристов в нашей стране.

Следует заметить, что в ст. 11 Федерального закона "О противодействии терроризму" предусмотрено, что пресечение и раскрытие террористического акта, минимизация его последствий и защита жизненно важных интересов личности, общества и государства может осуществляться и без введения правового режима КТО. Видимо, автору не удалось постичь сущность указанного правового режима, введение которого вовсе не является обязательным при пресечении террористического акта и минимизации его последствий.

Нельзя не остановиться еще на одном критическом замечании профессора Ю.А. Дмитриева – о, якобы, отсутствии в рассматриваемом Законе эффективных механизмов обеспечения законности действий руководителя и участников контртеррористической операции. На основании этого утверждения автор заявляет о недопустимости для России, которая "объявлена" правовым государством, вести борьбу с проявлениями терроризма "любой ценой", в том числе путем нарушения законности, поскольку это ставит государство на один уровень с террористами и заслуживает такого же осуждения. Разумеется, это справедливо для любого государства. Рассмотрим применительно к нашей системе противодействия терроризму, насколько обоснована тревога автора.

Оценивая механизм обеспечения законности осуществления КТО ее субъектами, следует иметь в виду как специфику террористического акта, так и характер самой КТО. Террористический акт, как известно, характеризуется использованием насилия, внезапностью, конспиративностью подготовки, непредсказуемостью действий его организаторов и участников, высоким динамизмом и повышенной общественной опасностью. Естественно, специальная операция по его пресечению осуществляется при очень большом дефиците времени и информации, необходимых для ее подготовки и проведения. Нередко такая операция носит характер прямого боестолкновения, когда силы правопорядка оказываются под огнем террористов.

Эти и иные обстоятельства обуславливают относительно меньший удельный вес форм упреждающего контроля за проведением КТО и больший удельный вес контроля текущего и последующего. В рамках последнего в со-

ответствии с действующим законодательством используются все основные формы контроля - парламентского (депутатские запросы, парламентские слушания, парламентские расследования и др.), судебного и прокурорского. Кроме того, не надо забывать и о международном контроле в вопросе соблюдения прав и свобод человека, который осуществляется, например, в рамках Европейского суда по правам человека.

По факту отсутствия в Федеральном законе "О противодействии терроризму" положений относительно контроля и надзора за проведением КТО Ю.А.Дмитриев делает вывод об их отсутствии в данной сфере вообще. Ошибочность такой точки зрения опровергается и действующим законодательством, и практикой.

Прежде всего, отметим, что вопросы судебного контроля и прокурорского надзора в целом за деятельностью правоохранительных органов, участвующих в том числе и в борьбе с терроризмом, включая проведение КТО, предусмотрены в федеральных законах, регламентирующих их деятельность (см. вышеупомянутые федеральные законы). В частности, в Федеральном законе "О федеральной службе безопасности" содержатся развернутые положения о судебном контроле и прокурорском надзоре применительно к сфере борьбы с терроризмом, естественно, что они осуществляются как в целом за антитеррористической деятельностью органов федеральной службы безопасности, так и распространяются и на отдельные формы, в которых эта деятельность осуществляется, то есть в данном случае и на КТО.

Кроме того, не следует недооценивать существующую практику надзорной деятельности органов прокуратуры, которую они осуществляют во исполнение возложенных на них Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" функций общего надзора за законностью, в том числе за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, в том числе за органами федеральной службы безопасности как субъектами этих видов деятельности. Уважаемый профессор

предлагает осуществлять эти функции органами прокуратуры как можно оперативнее, в целях своевременного выявления виновных и пресечения их противоправных действий в ходе осуществления КТО. Существующий на этот счет опыт органов прокуратуры свидетельствует о достаточно устойчивой системе обеспечения этими органами текущего и последующего надзора в этой сфере. Постоянное совершенствование и активизация использования таких форм надзорной деятельности органами прокуратуры наблюдается особенно в регионах высокой активности террористической деятельности, прежде всего в Чеченской Республике и некоторых других регионах Северного Кавказа.

Относительно своевременности реагирования судебных органов и органов прокуратуры на решения и действия руководителей и участников КТО, по-видимому, следует вести речь не о недостатке рассматриваемого Закона в части регламентации взаимодействия соответствующих ведомств, а о развитии его положений в этом направлении в подзаконных актах в данной области.

Что касается необходимости согласования введения режима КТО с судом или прокуратурой, то в данном случае автор, вероятно, забывает о конституционном принципе независимости ветвей власти в Российской Федерации. Следуя логике автора, любое действие исполнительной власти, так или иначе затрагивающее права и свободы человека и гражданина, основанное на праве, должно получить санкцию суда или прокуратуры. В чем же тогда смысл надзорных функций прокуратуры при ее согласующей роли? Наряду с этим суд продолжает оставаться органом для обжалования соответствующих действий (бездействия) властей и гарантом судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, как это предусмотрено ст. 46 Конституции РФ.

Ю.А. Дмитриев в своей статье в очередной раз призывает законодателя четко регламентировать отдельные процедурные вопросы, продублировав в Законе положения других законодательных актов Российской Федерации, в частности УПК РФ, или сделав прямые ссылки на нормы этих актов. Такой подход свидетельствует о том, что автор имеет несколько устаревшее представление о правилах юридической техники, сложившихся к настоящему времени в области

законотворчества, которые предписывают избегать при подготовке законодательного акта дублирования в нем норм других законов, а также конкретных (прямых) ссылок без обоснованной необходимости. Это делается для того, чтобы не вызвать появления коллизионных норм и избежать дополнительной, но излишней, процедуры корректировки одного законодательного акта при внесении изменений в другой, на который первый ссылается.

Также можно предположить, что автор пытается комментировать или толковать отдельные положения Закона без их взаимосвязи с другими его нормами и без учета смыслового содержания. Например, в статьях 11, 12, 13 и 17 Закона четко установлено, кто принимает те или иные решения, в том числе о введении правового режима КТО и о его обнародовании.

Действительно, процедура обнародования в данном Законе не оговорена, поскольку в зависимости от условий проведения КТО могут быть использованы все доступные способы – средства массовой информации, оповещение с помощью листовок и другие. Если же описать в этом Законе конкретную процедуру, то какие-либо другие могут в данном случае считаться незаконными (это изъян любого данного в законодательном акте исчерпывающего перечня).

Упоминание о секретных разделах данного Закона – по-видимому, шутка автора, поскольку далее он сам признается в том, что любому юристу и так ясно – согласно ст. 15 Конституции в РФ не могут издаваться и применяться секретные федеральные законы, затрагивающие прав и свободы человека и гражданина, т.е. законы, не опубликованные официально для всеобщего сведения. Единственным исключением на сегодняшний день являются отдельные секретные разделы в федеральном законе о федеральном бюджете, которые никоим образом не затрагивают указанные права и свободы.

В законодательстве и практической деятельности в сфере противодействия терроризму серьезное значение имеет проблема возмещения вреда, причиненного в результате террористического акта и его пресечения. Ряд высказанных автором рассматриваемой статьи положений отражает отдельные существующие в науке противоречия в подходах к решению данной проблемы либо

наличие определенных неточностей и пробелов в законодательном регулировании отдельных ее аспектов, что, не исключено, может потребовать уточнения отдельных положений ГК РФ. В связи с этим полагаем возможным высказать ряд следующих соображений.

По смыслу ч. 1 ст. 18 Федерального закона "О противодействии терроризму", в которой говорится о том, что государство осуществляет компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, указанные в данной норме отношения регулируются не гражданским законодательством, а являются предметом права социального обеспечения. Считаем правильной позицию законодателя не возлагать гражданско-правовую ответственность на государство за вред, причиненный в результате террористического акта, так как государство в соответствии с гражданским законодательством отвечает только за вред, причиненный незаконными действиями (бездействиями) государственных органов и их должностных лиц (статьи 16, 1069, 1070 ГК РФ), а не преступниками. Соответственно и моральный вред, причиненный физическим лицам, возмещается за счет имущества причинителя вреда.

По нашему мнению, противоречит действующему законодательству предложение Ю.А. Дмитриева возмещать вред, вызванный смертью лица, участвующего в совершении теракта. Вред, причиненный лицу, совершающему или уже совершившему преступление, в соответствии с гражданским законодательством, возмещению не подлежит, если только при этом не были превышены пределы необходимой обороны или необходимые меры для задержания преступника (ст. 1066 ГК РФ).

Относительно замечаний, относящихся к использованию Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом, автор отмечает, что высказываемые им соображения не направлены на отказ от совершения указанных в Законе действий (статьи 6-10), а лишь имеют целью обратить внимание на возможность возникновения различных конфликтов с иностранными государствами и особенно физическими лицами, пострадавшими от действий Воору-

женных Сил в связи с их использованием в проведении антитеррористических акций. Такие трудности могут возникнуть, прежде всего, в связи с особой сложностью получения доказательств реальности террористической угрозы со стороны захваченного террористами судна, уничтожаемого вместе с пассажирами. Данный вопрос, конечно, требует дальнейшей правовой и технической проработки для принятия и совершенствования соответствующих подзаконных актов и методик применения Вооруженных Сил. Вместе с тем, география, масштабы и способы совершения террористических актов в стране и мире не оставляют государству возможности не прибегать к использованию войсковых формирований, обеспечивающих интересы национальной безопасности и защиту населения от террористических посягательств. Кроме того, по нашему мнению, в вопросах применения сил и средств Вооруженных Сил в отношении морских и воздушных судов, которые могут использоваться для совершения террористических актов, имеется еще немало проблем как правового, так и организационного характера, требующих дальнейшего и в то же время скорейшего разрешения. Например, это касается нечеткого толкования применения в данной ситуации ст. 3 bis Протокола, касающегося изменений Конвенции о международной гражданской авиации (Монреаль, 10 мая 1984 года), что может потребовать даже ее изменения, обусловленного новыми угрозами терроризма.

Считать основой успеха в области противодействия терроризму при осуществлении его профилактики только путем предупреждения террористических действий через агентурную сеть, как предлагает уважаемый профессор, означает существенно умалить роль общества и государства в вопросах предупреждения терроризма. Такой узкий подход фактически препятствует вовлечению в реализацию мер противодействия терроризму всех ветвей и уровней власти и не позволяет вооружить их необходимым инструментарием для решения широкого круга задач в данной области.

Заканчивая обсуждение отдельных положений публикации Ю.А. Дмитриева следует отметить, что ряд других замечаний профессора, в частности, о принятии данного Закона лишь в угоду интересам нескольких специальных

служб, едва ли справедливы и привносят в обсуждение проблемы специфичный не свойственный истинно научной полемике привкус. Дискуссии, особенно в академических кругах, интересны мощной энергией конструктивного поиска эффективных правовых решений, в которых нуждается и законодатель, и общество. И такие дискуссии, опирающиеся на компетентное мнение, можно только приветствовать. Однако научные споры должны проводиться не с единственной целью критики законодателей и оказывавших им помощь специалистов, а с позиции совершенствования правовой основы противодействия терроризму в России с учетом как мирового опыта, так и законодательства иностранных государств. Допустимы любые теоретические и экспертные оценки рассмотренного Закона, в том числе по проблемам, касающимся участия Вооруженных Сил в пресечении террористических актов в воздушной и водной средах, проведения КТО, вопросов социальной защиты пострадавших и других аспектов.

Как известно, после событий сентября 2001 года многими зарубежными странами (Великобритания, Германии, США и ряд других) было изменено свое законодательство, регламентирующее деятельность государственных структур в области противодействия терроризму. Эти изменения усилили ответственность лиц за причастность к террористической деятельности, предоставили правоохранительным органам и специальным службам дополнительные полномочия и ужесточили правила въезда в эти государства и пребывания в них иностранцев.

Россия фактически только начинает формировать в своей правовой системе раздел, являющийся правовой основой функционирования государственной системы противодействия терроризму. При этом основной упор делается на создание правовых механизмов превенции терроризма, как одного из основных направлений противодействия ему, позволяющего своевременно выявлять и устранять причины и условия, порождающие терроризм, или способствующие совершению террористических актов. Значительный прогресс в развитии правовых основ противодействия терроризму, достигнутый Россией, был подтвержден в ходе широкой дискуссии российскими и зарубежными участниками

Третьего московского международного форума "Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма", проходившего в Москве 27-29 сентября 2006 г. Особым вниманием был отмечен принятый федеральный закон.

Таким образом, по нашему мнению, Федеральный закон "О противодействии терроризму" является вполне удачным с точки зрения соответствия потребностям борьбы с терроризмом, его противодействию. Он знаменует важный шаг в создании правовой основы противодействия терроризму в России и в достаточной мере учитывает современные международно-правовые требования к организации и ведению антитеррористической деятельности, опыт зарубежного антитеррористического законодательства и устраняет определенные пробелы и недостатки ранее действовавшего Федерального закона "О борьбе с терроризмом", выводы и уроки применения его норм на практике. В нем нашли отражение многие стороны позитивного опыта противодействия терроризму ряда зарубежных европейских стран, закрепленные, в частности, в Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма (2005 г.). Закон базируется на результатах многочисленных научных исследований и публичных дискуссий по данной проблеме, проведенных в России в течение нескольких последних лет.

Новый антитеррористический закон представляет собой в итоге научно обоснованный, соответствующий Конституции РФ и действующему законодательству нашего государства, а также общепризнанным принципам и нормам международного права нормативно-правовой акт, учитывающий основные тенденции развития современного терроризма и противодействия последнему. Он, по нашему мнению, имеет достаточный потенциал длительного действия и является той перспективной моделью, на основе которой будет строиться деятельность в этой области. Многие его положения позаимствованы из прежнего законодательства, проверены практикой, написаны "кровью", другие потребуют апробации. Не исключено, что может быть, отдельные из них покажут свою неэффективность. Тогда потребуется срочная их корректура, так как за этими положениями стоят жизнь и здоровье наших граждан, других лиц, находящихся на территории нашего государства, в целом безопасность Российской Федера-

ции и мирового сообщества в целом.

А.С. КУЛИКОВ
Ю.С. РОМАШЕВ