

А. А. Ковальченко

МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время вопрос обеспечения национальной безопасности является одним из ключевых в деятельности любого государства. Угроза терроризма, исходящая с Ближнего Востока (деятельность запрещенной в России организации Исламское государство), не только расшатывает экономику многих стран мира, но и сеет страх и панику среди граждан, подрывает авторитет органов государственной власти. Угрозе терроризма сегодня подвержены практически все страны мира. Серия терактов, произошедших в Европе в 2015—2018 гг., показала, что политика и практика противодействия терроризму в странах Европейского Союза терпят крах, а миграционное законодательство испытывает серьезный кризис.

В данной статье автор рассматривает ряд нормативных правовых актов, принятых в Российской Федерации в последнее время и направленных на противодействие терроризму; анализирует способы противодействия терроризму в нашей стране, предлагает некоторые меры совершенствования законодательного регулирования антитеррористической деятельности.

Ключевые слова: терроризм, профилактика терроризма, миграционное законодательство, миграционный контроль, «антитеррористический пакет» И. Яровой.

A. A. Kovalchenko

MEASURES OF STATE REGULATION ANTI-TERRORIST ACTIVITY IN RUSSIAN FEDERATION

At present, the issue of ensuring national security is one of the key issues in the activities of any state. The threat of terrorism coming from the Middle East (the activities of the Islamic State of Iraq and the Levant, banned in Russia) not only destroys the economy of many countries of the world, but also sows fear and panic among citizens, undermines the authority of state authorities. A series of terrorist attacks in Europe in 2015—2018 showed that the policy and practice of countering terrorism in the countries of the European Union is failing, and the migration legislation is in crisis.

In this article the author reviews a number of normative legal acts adopted recently in the Russian Federation aimed at countering terrorism; analyzes the ways of countering terrorism in our country, suggests some measures to improve the legislative regulation of anti-terrorist activities.

Key words: terrorism, prevention of terrorism, migration legislation, migration control, I. Yarovaya's "antiterrorist package".

Понятие терроризма известно человечеству давно, однако сегодня это явление приобрело такие масштабы, что стало поистине общемировым бедствием. Теракты, совершаемые рядом террористических организаций (Исламское государство (ИГ), Аль-Каида, ХАМАС, Талибан и др.), становятся все более жестокими, а способы их совершения — более изощренными. В настоящее время угрозе терроризма подвержены практически все страны мира (только с начала 2018 г. атаки террористов пережили Ирак, Афганистан, Нигерия, Ливия, Россия, Франция, Турция [1]), поэтому борьба с ней входит в число приоритетных государственных задач.

Сегодня большинство политических лидеров осознают необходимость разработки национальных

антитеррористических систем и совершенствования законодательства в сфере противодействия терроризму. Россия здесь не является исключением. После террористического акта, произошедшего в 2004 г. в г. Беслане, в нашей стране кардинально изменились подходы к антитеррористической деятельности. На расширенном заседании Правительства Российской Федерации в сентябре 2004 г. Президент России В. В. Путин подчеркнул, что «борьба с терроризмом должна стать в полном смысле общенациональным делом, и потому так важно активное участие в ней всех институтов политической системы, всего российского общества» [2].

Ключевым звеном системы противодействия терроризму в Российской Федерации является

Национальный антитеррористический комитет (далее — НАК), образованный 10 марта 2006 г. Его усилия главным образом сосредоточены на профилактике терроризма. При НАК действует Федеральный оперативный штаб (далее — ФОШ), в компетенцию которого входят организация межведомственного взаимодействия по пресечению терактов и управление контртеррористическими операциями, т. е. борьба с терроризмом. В субъектах Федерации работают антитеррористические комиссии и оперативные штабы.

Вот уже несколько лет при непосредственном участии НАК и ФОШ в нашей стране реализуется Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013—2018 г., утвержденный Президентом Российской Федерации 26 апреля 2013 г. Одна из ключевых позиций плана — проведение мероприятий по разъяснению сущности терроризма и его общественной опасности, формированию стойкого неприятия обществом, прежде всего молодежью, идеологии терроризма в различных ее проявлениях. В молодежной среде это чрезвычайно актуально, поскольку она наиболее подвержена радикально-религиозным, националистическим и ксенофобским идеям и настроениям. Это обусловлено особенностями психики молодых людей, отсутствием четкой гражданской позиции, некритическим восприятием информации и т. д. Увлечение идеями радикального ислама, попытки «бегства» в арабские страны постепенно становятся массовым явлением. Телевидение и Интернет пестрят сюжетами о российских юношах и девушках из благополучных семей, перешедших в ряды джихадистов. Многим известны истории Варвары Карауловой, Алены Быковой, Светланы Ухановой, Марии Погореловой, Анатолия Землянки, Евгения Юдина и др. Сегодня в числе приоритетных задач государства — остановить этот процесс и не допустить перерождения радикальных настроений в преступления экстремистской и террористической направленности.

Противодействие идеологии терроризма — одно из трех основных направлений профилактики терроризма в России. Кроме него сюда входят совершенствование антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических устремлений и усиление контроля за соблюдением административных, правовых и иных режимов, способствующих противодействию терроризму.

Важную роль в вопросе профилактики терроризма играют средства массовой информации (СМИ) и Интернет. Как известно, они оказывают глобальное влияние на общество, поэтому здесь не может быть места никаким оправданиям действий террористов. СМИ и Интернет должны формировать в сознании

аудитории негативный образ преступников, неприятие любых форм терроризма, способствовать сплочению нации. Государство регулирует деятельность средств массовой информации и сайтов через Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Данная служба осуществляет мониторинг СМИ и интернет-пространства; ведет Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено; ограничивает доступ к соответствующей информации; блокирует сайты, где имеются призывы к терроризму и экстремизму.

Профилактическую работу по противодействию терроризму за рубежом (в 81 стране) ведет Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество) — структурный элемент Министерства иностранных дел Российской Федерации. Его усилия сосредоточены главным образом на культурной составляющей: проведении различных культурных акций, кинолекториев, бесед. Кроме того, на федеральном интернет-портале Россотрудничества имеется рубрика «Работа по информационному содействию международному сотрудничеству по противодействию терроризму и экстремизму», где размещаются материалы, подготовленные по заказу НАК.

В рассуждениях о мерах государственного регулирования антитеррористической деятельности невозможно не затронуть вопросов права. К настоящему времени в России сложилась прочная правовая основа противодействия терроризму, ключевыми направлениями которой служат: предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений террористического характера, минимизация и (или) ликвидация их последствий; установление полномочий органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил Российской Федерации, специальных подразделений в борьбе с терроризмом. В число правовых актов, регламентирующих антитеррористическую деятельность в России, входят: международные договоры Российской Федерации; Конституция Российской Федерации; Уголовный кодекс Российской Федерации; федеральные законы «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ, «О противодействии легализации

(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ, «О внесении изменений в Федеральный закон „О противодействии терроризму“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ, «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ; указы Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683, «О мерах по противодействию терроризму» от 15 февраля 2006 г. № 116 и др. Особое место в числе этих документов занимает Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г. Она «определяет основные принципы государственной политики в области противодействия терроризму в Российской Федерации, цель, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации» [3].

В последнее время предметом острых дискуссий выступает так называемый «антитеррористический пакет» И. Яровой, основные положения которого вступили в силу 1 июля 2018 г. Он состоит из двух нормативных правовых актов:

1. Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „О противодействии терроризму“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ. В Федеральный закон «О противодействии терроризму» данным документом были внесены изменения в статьи, касающиеся организационных основ противодействия терроризму, полномочий органов местного самоуправления в сфере противодействия терроризму, режима и условий проведения контртеррористической операции. Кроме того, рассматриваемый закон внес изменения в федеральные законы «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ, «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ, «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. Например, в

законодательстве появилось определение понятия «миссионерская деятельность». Его трактуют как религиозную практику вне специально отведенных заведений, кладбищ, религиозных школ и т. д., а также распространение веры и религиозных убеждений через СМИ и Интернет. Заниматься такой деятельностью могут только зарегистрированные организации или лица, заключившие с ними официальный договор.

Кроме того, теперь операторы почтовой связи с помощью специального оборудования будут проверять содержимое посылок. На операторов сотовой связи с 1 июля 2018 г. возложена обязанность хранить в течение шести месяцев записи телефонных звонков, смс-сообщения и метаданные о них; с 1 октября 2018 г. операторы связи обязаны хранить в течение месяца переписку, пересылаемые видео- и аудиофайлы и персональные данные пользователей. Срок их хранения будет постепенно увеличиваться до полугода. В случае необходимости все эти сведения будут передаваться сотрудникам правоохранительных органов. Закон также требует отказаться от шифрования передаваемых данных или предоставить ключи шифрования специальным структурам. Многие граждане оказались недовольны этими нововведениями, увидели в них нарушение их прав и вмешательство в частную жизнь. Безусловно, «антитеррористический пакет» И. Яровой вносит некоторые ограничения прав, однако его основное назначение состоит в обеспечении безопасности всего государства и защите от угрозы терроризма, основным каналом распространения которого сегодня служат именно информационно-коммуникационные сети (вербовка, призывы к осуществлению террористической деятельности и т. д.). Стоит подчеркнуть, что Россия не единственное государство, где в борьбе с террористической угрозой пришлось пренебречь некоторыми правами граждан. Похожие законы были приняты, в частности, в Германии: законы о сохранении данных в области электронной связи, об источниках связи и онлайн-наблюдениях [4] — и также вызвали недовольство в обществе.

2. Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ. В первую очередь необходимо отметить, что этот закон вносит изменения в ст. 20 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) «Возраст, с которого наступает уголовная ответственность». Если раньше лица, достигшие к

моменту совершения преступления 14 лет, несли уголовную ответственность за такие преступления террористического характера, как: террористический акт (ст. 205 УК РФ), захват заложника (ст. 206 УК РФ), заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207 УК РФ) — то теперь наряду с ними в данный перечень вошли: прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (ст. 205³ УК РФ), участие в террористическом сообществе (ч. 2 ст. 205⁴ УК РФ), участие в деятельности террористической организации (ч. 2 ст. 205⁵ УК РФ), несообщение о преступлении (ст. 205⁶ УК РФ), акт международного терроризма (ст. 361 УК РФ). Две последние статьи введены рассматриваемым федеральным законом.

Каковы будут результаты принятия «антитеррористического пакета», прогнозировать сложно, но, на наш взгляд, это было продиктовано реалиями времени. Ужесточение уголовной ответственности, контроль со стороны государства за мобильной связью и Интернетом — вынужденные меры. Мировой терроризм распространяется с высокой скоростью, его формы становятся все более агрессивными, поэтому бороться с ним либеральными методами невозможно.

Последнее, на чем нам бы хотелось акцентировать внимание, — миграционная ситуация, сложившаяся в нашей стране. Конечно, Россия не испытывает того кризиса, который переживает Европа в связи с потоком беженцев из стран Ближнего Востока. Однако стоит отметить, что ежегодно Государственную границу Российской Федерации пересекают сотни людей из различных стран, а лидеры международных террористических организаций часто используют миграционные потоки, в которых под видом беженцев или трудовых мигрантов скрываются террористы или вербовщики. Руководитель Следственного комитета Российской Федерации А. Бастрыкин отмечает: «Вербовщики целенаправленно используют среду мигрантов для радикализации не сумевших адаптироваться в России граждан ближнего зарубежья, стремятся создать так называемые „спящие ячейки“, которые можно мобилизовать на теракты» [5]. Еще одна проблема, с которой сталкивается российское государство, — это внутренняя миграция. Речь идет о перемещениях граждан с территорий Поволжья (Татарстан, Башкортостан) и Северного Кавказа, где в последнее время также получил распространение радикальный ислам. На Кавказе он еще подкреплен тем, что там проживает значительное количество людей, имевших опыт участия в боевых действиях. Конечно, государство пытается контролировать потоки миграции, но с учетом масштабов нашей страны сделать это весьма затруднительно. По нашему мнению, в России необходимо упорядочить рынок труда, ужесточить контроль за трудовыми мигрантами вплоть до введения визового режима для граждан

некоторых стран, и внутренними мигрантами (особенно из названных регионов страны), а также систематизировать миграционное законодательство: принять Миграционный кодекс Российской Федерации. Как отмечает Л. В. Андриченко, это позволило бы «обеспечить „стягивание“ всего массива законодательного регулирования в рамках единого документа» [6], способствовало переработке отдельных элементов миграционного законодательства, избавлению от устаревших и дублирующих друг друга норм.

Таким образом, государственное регулирование антитеррористической деятельности в Российской Федерации — это совокупность мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, направленных на профилактику терроризма и борьбу с ним. Эти меры основаны на регулярном анализе и оценке деятельности различных структур противодействия терроризму, правовой основы, международного опыта и включают в себя создание органов и организаций, в компетенцию которых входит профилактика терроризма и борьба с ним (НАК, ФОШ, Роскомнадзор и др.), совершенствование правовой базы, сотрудничество с религиозными и иными общественными объединениями, продуманную миграционную политику.

1. Терракты 2018 года, список и краткое описание. URL: posredi.ru (дата обращения: 02.07.2018).

2. Система противодействия терроризму сложилась в России под эгидой НАК // Официальный сайт Национального антитеррористического комитета. URL: nac.gov.ru (дата обращения: 28.06.2018).

3. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 05.10.2009). Рос. газ. 2009. 20 окт.

4. Новые законы Германии: борьба с терроризмом или вмешательство в частную жизнь? URL: aussiedlerbote.de (дата обращения: 28.06.2018).

5. Как государство может предотвратить радикализацию мигрантов. URL: газета.ru (дата обращения: 29.06.2018).

6. Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5—15.

© Ковальченко А. А., 2018

1. Terror acts of 2018, list and brief description. URL: posredi.ru (reference date: 02/07/2018).

2. The system of counteraction to terrorism developed in Russia under the auspices of the NAC // The official website of the National Antiterrorism Committee. URL: nac.gov.ru (reference date: 28/06/2018).

3. The concept of counteracting terrorism in the Russian Federation (approved by the President of the Russian Federation on 05.10.2009). Rossiyskaya gazeta. 2009. 20 of October/

4. New laws of Germany: the fight against terrorism or interference in privacy? URL: aussiedlerbote.de (reference date: 28/06/2018).

5. How the state can prevent the radicalization of migrants. URL: gazeta.ru (reference date: 29/06/2018).

6. Andrinchenko L. V. Problems of the systematization of migration legislation // Journal of Russian Law. 2014. No 12. P. 5—15.

© Kovalchenko A. A., 2018