

УДК 343.32(470+4)  
ББК 67.408(2Рос+4)

**Алёшин Владимир Васильевич\***, заместитель начальника Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, доктор юридических наук;

**Журавлёв Евгений Владимирович\*\***, независимый эксперт, кандидат юридических наук.

## Анализ антитеррористического законодательства Европейского союза и Российской Федерации

Конец XX – начало XXI в. характеризуются беспрецедентной активизацией террористической деятельности в самых разных регионах мира, в том числе и в Европе. От рук террористов погибли тысячи ни в чём не повинных людей, они нанесли колоссальный моральный и материальный ущерб как отдельным государствам, так и всему международному сообществу.

Успешное противодействие терроризму требует создания эффективной системы мер выявления и предупреждения этого опаснейшего по своим последствиям преступления. В последние годы значительное внимание данной проблеме уделяется и в Европейском союзе. Борьба с терроризмом стала одним из важнейших направлений политики ЕС в области обеспечения его внутренней и внешней безопасности.

В Евросоюзе разработан целый комплекс нормативных правовых актов, регламентирующих противодействие терроризму политическими, уголовно-правовыми, организационными, финансовыми и другими методами и средствами.

Заметное влияние на становление и развитие антитеррористического законодательства ЕС оказали трагические события 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке. Евросоюз достаточно оперативно отреагировал на сложившуюся тогда ситуацию и осуществил ряд политико-правовых и организационных мер по предупреждению возможных террористических угроз. В частности, 21 сентября 2001 г. на Брюссельской сессии Европейского совета был принят "План действий по борьбе с терроризмом".

В этом документе внимание акцентировалось на вопросах усиления сотрудничества полицейских и судебных органов ЕС, согласовании универсальной всеобъемлющей конвенции и ряда специальных нормативных правовых актов, направленных на противодействие терроризму.

\* WWAleshin@yandex.ru.

\*\* vip.zhura.OO@mail.ru.

Общие для всех стран ЕС стандарты уголовной ответственности за совершение террористических актов независимо от того, носил ли терроризм внутригосударственный или международный характер, установлены принятым 13 июня 2002 г. Советом Европейского союза Рамочным решением<sup>1</sup> "О борьбе с терроризмом"<sup>2</sup>.

При этом, что особенно важно для России и всего международного сообщества, документ распространяется также на деяния, которые совершены на территории Европейского союза, но могут способствовать осуществлению террористических актов в третьих странах. Согласно ст. 2 указанного нормативного акта в сферу его правоприменения входят преступления, которые совершены:

- полностью или частично в одном из государств – членов Европейского союза;
- гражданином государства-члена;
- в отношении юридического лица, учреждённого в государстве-члене;
- против институтов или населения государства-члена.

В том случае, когда террористическое деяние подпадает под юрисдикцию сразу нескольких государств-членов, они должны провести взаимные консультации для координации своих действий с целью осуществления их эффективного расследования.

Понятие "террористическое преступление" определяется в ст. 3 документа. Его субъектом может выступать отдельный индивид или группа лиц (признаки субъекта, включая возраст наступления уголовной ответственности, государства-члены определяют самостоятельно в национальном законодательстве)<sup>3</sup>.

Объектом террористического преступления, т.е. общественными отношениями, против которых оно направлено, служит одна или несколько стран, их институты или население<sup>4</sup>.

С субъективной стороны террористическое преступление должно носить умышленный характер (т.е. предполагается наличие прямого умысла).

Исходя из вышесказанного, в рассматриваемом документе террористическим признаётся только такое преступление, которое "совершенно умышленно индивидом или группой против одной или нескольких стран – членов ЕС, их институтов или граждан с целью продемонстрировать им угрозу и серьёзно подорвать или разрушить политические, экономические или социальные структуры государства"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Решения ЕС (англ. *decision*) являются видом издаваемых им правовых актов. Они в полной мере обладают юридически обязательной силой и, по общему правилу, не требуют ратификации государствами – членами Евросоюза (см.: Право Европейского союза : учебник для бакалавров : в 2 т. / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков ; под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. Т. 1 : Общая часть. С. 160–161).

<sup>2</sup> См.: Международно-правовые основы борьбы с терроризмом : сб. док. / сост. В. С. Овчинский. М. : ИНФРА-М, 2003. С. 175–182.

<sup>3</sup> Там же. С. 177.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См.: Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. С. 178.

Деяния, совершённые с подобной целью, по своей объективной стороне могут носить разнообразный характер.

В ст. 3 указанного нормативного акта приводится обязательный для всех государств – членов Евросоюза перечень террористических преступлений. К ним, в частности, относятся:

- убийство (санкция – до 20 лет лишения свободы);
- телесные повреждения (до 4 лет лишения свободы);
- похищение человека и захват заложника (до 10 лет лишения свободы);
- неправомерное завладение правительственными или государственными сооружениями или их повреждение; те же действия в отношении транспортных средств и инфраструктуры, находящихся в публичной собственности, общественных мест или имущества (до 5 лет лишения свободы);
- изготовление, владение, приобретение, перевозка или поставка оружия и взрывчатых веществ (до 10 лет лишения свободы);
- распространение в окружающую среду из мест специального хранения отравляющих веществ; организация пожаров, наводнений, взрывов (до 10 лет лишения свободы);
- совершение действий, создающих опасность для людей, имущества, животных или окружающей среды (до 10 лет лишения свободы);
- прекращение или нарушение снабжения водой, электричеством или другими средствами жизнеобеспечения (до 10 лет лишения свободы);
- посягательства, нарушающие функционирование информационной системы (до 5 лет лишения свободы);
- руководство террористической группой, под которой понимается организованное формирование, состоящее из двух и более лиц, созданное заранее для совместного совершения террористических преступлений (до 15 лет лишения свободы);
- поощрение или поддержка террористической группы или участие в ней (до 7 лет лишения свободы).

В рассматриваемом нормативном правовом акте отмечается, что в связи с многоплановостью проявлений современного терроризма государства – члены ЕС могут признать террористическими также преступления, прямо не предусмотренные в тексте данного документа. То же самое относится к санкциям, которые предусматривают установление более высокого предела лишения свободы по сравнению с указанными выше деяниями.

Другим важным законодательным актом Европейского союза в контексте исследуемой проблемы является Регламент Совета ЕС "О введении ограничительных мер по отношению к некоторым лицам и формированиям в рамках борьбы с международным терроризмом" (2002 г.)<sup>6</sup>. В нём сформулирована система мер, направленных на подрыв материальной

<sup>6</sup> Регламент является формой нормативного акта Европейского союза, издаваемый его высшими органами, обязательный во всех своих составных частях и подлежащий прямому применению в каждом государстве – члене ЕС (см.: Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / [отв. ред. С. Ю. Кашкин]. М. : ИНФРА-М, 2008. С. 358).

базы терроризма путём лишения террористов источников финансирования их преступной деятельности. В частности, предусматривается "замораживание" всех активов (включая банковские счета) ряда физических и юридических лиц, групп и объединений, в отношении которых имеются достоверные сведения о том, что они занимаются террористической деятельностью (Регламент, ст. 2). Другим лицам запрещено предоставлять им любые финансовые услуги (Регламент, ст. 3).

Содержащиеся в нормативном акте предписания и запреты распространяются не только на граждан и юридических лиц ЕС, но и на "любое юридическое лицо, образование или организацию, которые занимаются коммерческой деятельностью в Сообществе" (Регламент, ст. 13). К данному документу прилагается перечень индивидуальных и коллективных субъектов террористической деятельности, активы которых замораживаются в банковских учреждениях.

В случае возникновения новых или исчезновения существующих террористических формирований Совет ЕС может вносить в указанный перечень необходимые коррективы.

Следует отметить, что наряду с рассмотренным выше общим анти-террористическим законодательством Евросоюза существует достаточно обширный комплекс национальных нормативных правовых актов государств – членов ЕС о противодействии терроризму<sup>7</sup>. Это обстоятельство зачастую приводит к определённым правовым коллизиям. В случае возникновения таких ситуаций действует принцип верховенства права Европейского союза, означающий приоритет его норм над нормами национального права государств – членов ЕС<sup>8</sup>.

Важно подчеркнуть, что при разработке антитеррористического законодательства ЕС инкорпорирует в свои нормативные акты политико-правовые принципы и основные элементы, содержащиеся в документах международного права, относящихся к сфере противодействия терроризму. Среди них необходимо назвать Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (1970 г.), Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (1971 г.), Европейскую конвенцию о пресечении терроризма (1977 г.), Международную конвенцию о борьбе с захватом заложников (1979 г.), Международную конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом (1997 г.), Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма (1999 г.), Хартию ОБСЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним (2002 г.)<sup>9</sup>, Конвенцию Совета Европы о предупреждении терроризма (2005 г.)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> См., например: законы "О чрезвычайных мерах" (Великобритания, 1973 г.), "О борьбе с терроризмом" (Германия, 1986 г.), "О борьбе с терроризмом и посягательствами на государственную безопасность" (Франция, 1986 г.).

<sup>8</sup> См.: Право Европейского союза. Т. 1. С. 110.

<sup>9</sup> См.: Борьба с международным терроризмом : разд. I // Международное право и борьба с преступностью : сб. док. / сост. : А. В. Змеевский, Ю. М. Колосов, Н. В. Прокорьев. М. : Международные отношения, 2004. С. 7–255.

<sup>10</sup> Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (Варшава, 16 мая 2005 г.) // Национальный антитеррористический комитет : офиц. интернет-сайт. URL: <http://nac.gov.ru/content/3895.html> (дата обращения: 08.12.2014).

Для улучшения дел в сфере обеспечения европейской безопасности в 2001 г. Италия выдвинула идею создания в Евросоюзе единой спецслужбы, которая решала бы задачи борьбы с терроризмом и организованной преступностью. Однако тогда это предложение не было реализовано.

В конце 2003 г. в ЕС принято решение о создании Единого антитеррористического центра (ЕАЦ) как самостоятельной структуры с целью координации деятельности национальных силовых структур в борьбе с терроризмом. Комплектование штата (на начальном этапе около 150 человек) планировалось осуществлять из числа сотрудников спецслужб, правоохранительных органов, вооружённых сил и полиции всех государств Евросоюза. Общее административное управление ЕАЦ должен был выполнять Европол. Сроком начала работы Центра намечалась весна 2006 г., однако эта структура не получила сколько-нибудь серьёзного развития<sup>11</sup>.

Теракт, организованный "Аль-Каидой" в 2004 г. на мадридском вокзале, серия взрывов, произведённых террористами в 2005 г. в лондонском метро, вновь продемонстрировали настоятельную необходимость дальнейшего усиления взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов и спецслужб стран ЕС и создания эффективных наднациональных механизмов противодействия террору. В 2005 г. Евросоюз принял Декларацию "О солидарности в борьбе против терроризма"<sup>12</sup>. В ней перед государствами – членами Европейского союза и их спецслужбами были поставлены следующие задачи:

- развитие и углубление международного сотрудничества в борьбе с террористическими угрозами;
- предотвращение доступа террористов к финансовым и экономическим ресурсам;
- создание в ЕС совместных структур по выявлению, расследованию и предупреждению терактов;
- защита европейской транспортной системы и повышение эффективности пограничного контроля в отношении подозреваемых лиц, въезжающих на территорию стран – членов ЕС;
- изучение природы терроризма и механизмов вовлечения боевиков в террористические организации, определение третьих стран, являющихся источниками потенциальной и реальной террористической опасности.

Для реализации поставленных задач был образован пост координатора ЕС по антитеррористической деятельности, которому рекомендовалось сосредоточить усилия на создании механизма обмена секретной (в первую очередь, разведывательной) информацией по антитеррористической проблематике и стать связующим звеном между спецслужбами "большой пятёрки" (Германия, Франция, Великобритания, Италия, Испания – группа "GF-5") и остальными странами – членами ЕС. Вследствие предпринятых в последние годы организационных мер заметно активизировался

<sup>11</sup> *Davis M. K. Cross EU Intelligence Sharing & The Joint Situation Centre: A Glass Half-Full* // Mai'a K. Davis // EUCEN Network News : website. URL: [http://www.euce.org/eusa/2011/papers/3a\\_cross.pdf](http://www.euce.org/eusa/2011/papers/3a_cross.pdf) (дата обращения: 25.12.2014).

<sup>12</sup> EU Measures Implementing the 2004 EU-U.S. Declaration on combating terrorism // Consilium : website. 2005. June 6. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9809-2005-INIT/en/pdf> (дата обращения: 25.12.2014).

обмен оперативной информацией по вопросам противодействия терроризму между европейскими разведывательными и контрразведывательными структурами (ранее такими сведениями "делились" лишь полицейские органы ЕС).

В 2005 г. страны, входящие в так называемый пакт "Шенген-III" (Германия, Франция, Испания, Австрия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург), подписали соглашение "Об углублении сотрудничества спецслужб в области борьбы с терроризмом, трансграничной преступностью и нелегальной миграцией", которое ещё называют "Шенген плюс"<sup>13</sup>. Этот документ предусматривает проведение спецслужбами указанных государств совместных оперативных и охранных антитеррористических мероприятий, например осуществление на выборочной основе сопровождения авиарейсов. Соглашение открыто для присоединения к нему других стран ЕС.

В 2005 г. в Европейском союзе была также разработана "Контртеррористическая стратегия ЕС"<sup>14</sup> (КТС ЕС), которая ориентировала на усиление взаимодействия правоохранительных органов и спецслужб Евросоюза в борьбе с терроризмом по четырём главным направлениям:

- предупреждение террористических угроз (PREVENT);
- защита от реальных и потенциальных террористических угроз (PROTECT);
- ответные меры по пресечению террористических угроз (RESPOND);
- расследование конкретных фактов террористической деятельности (INVESTIGATION).

Одновременно с осуществлением КТС была разработана директива "О европейских критических инфраструктурах и мерах по их защите"<sup>15</sup> (ЗКИ). В ней определялись приоритеты в данной сфере на 2007–2013 гг., в частности проведение комплекса политико-правовых, организационных и специальных мер по обеспечению безопасности транспортной, коммуникационной, энергетической систем стран – членов Евросоюза в связи с возможными террористическими ситуациями.

Качественно новым этапом в развитии антитеррористического законодательства ЕС стал "Лиссабонский договор о реформе Европейского союза" (2007 г.)<sup>16</sup>. В этом документе были конкретизированы меры, направленные на повышение эффективности противодействия террористическим угрозам в отношении стран-членов и его граждан. В договоре отмечается,

<sup>13</sup> Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 532.

<sup>14</sup> См.: The European Union Counter-Terrorism strategy // Republic of Turkey Ministry For EU Affairs : website. Brussels, 2005. P. 3. URL: [http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama\\_files/24/SC24EXP\\_Terrorism%20CT%20Strategy%20AP.pdf](http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/24/SC24EXP_Terrorism%20CT%20Strategy%20AP.pdf) (дата обращения: 25.12.2014).

<sup>15</sup> О европейских критических инфраструктурах и мерах по их защите // Право. ру : интернет-сайт. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/32671965/37745537/> (дата обращения: 25.12.2014).

<sup>16</sup> Официальное название "Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества" (был подписан всеми государствами – членами ЕС 13 декабря 2007 г. в столице Португалии Лиссабоне и после ратификации вступил в силу 1 декабря 2009 г.



что Союз и его государства-члены действуют совместно в духе солидарности, если одно из государств-членов подвергается террористической атаке. Далее в нём констатируется, что ЕС мобилизует все имеющиеся у него инструменты, в том числе военные средства, с целью:

- предотвратить террористическую угрозу на территории государств – членов ЕС;
- защитить демократические институты и гражданское население от возможной террористической атаки;
- оказать содействие государству – члену Евросоюза на его территории по просьбе его политических органов в случае террористической атаки<sup>17</sup>.

В документе подчёркивается, что координация антитеррористической деятельности осуществляется в рамках Совета Европейского союза, который принимает решения в данной сфере по совместному предложению Европейской комиссии и верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности<sup>18</sup>.

В соответствии с Лиссабонским договором в процессе реализации Общей политики безопасности и обороны ЕС (ОПБО) используются зарубежные военные и гражданские миссии Евросоюза для поддержки усилий третьих стран по противодействию терроризму на их территории<sup>19</sup>.

Важную роль в повышении эффективности борьбы с терроризмом призван сыграть Центр разведывательного анализа (ЦРА) ЕС (*EU Intelligence Analysis Center – EUIAC*), созданный в 2012 г. на базе бывшего Объединённого ситуационного центра ЕС (*Sit Cen EU*)<sup>20</sup>.

ЦРА обеспечивает изучение и разведывательный анализ определённой критической ситуации с точки зрения внутренней и внешней безопасности ЕС. Он, в частности, отвечает за выявление и оценку террористических угроз в отношении государств – членов Евросоюза<sup>21</sup>. Основу штатного состава центра составляют прикомандированные к нему сотрудники аналитических подразделений европейских спецслужб, а также высокопрофессиональные эксперты гражданских научно-исследовательских учреждений ЕС. Итоговые документы и рекомендации этого подразделения подготавливаются главным образом на базе открытых источников информации, поступающих из зарубежных представительств и миссий ЕС и правоохранительных органов стран – членов Союза.

Евросоюз придаёт большое значение развитию сотрудничества с Российской Федерацией в области противодействия международному терроризму. На саммите ЕС – Россия 3 октября 2001 г. в Брюсселе была

<sup>17</sup> См.: Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 330.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Там же. С. 203.

<sup>20</sup> ЦРА в настоящее время является подразделением Департамента антикризисного реагирования и оперативной координации (Crisis Response and Operational Coordination), входящего в состав Европейской службы внешнеполитической деятельности (European External Action Service).

<sup>21</sup> См.: *Renard T. EU Counterterrorism policies and institutions after the Lisbon Treaty* / Thomas Renard ; Center on Global Counterterrorism Cooperation : Policy Brief. 2012. September. P. 9.

принята специальная Декларация по борьбе с терроризмом, в которой стороны признали необходимость налаживания эффективного взаимодействия в этой сфере<sup>22</sup>.

Новый импульс совместными действиями ЕС и РФ в борьбе с террористическими угрозами дало Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией (Европол), подписанное в ноябре 2003 г.<sup>23</sup>

В настоящее время значительное место в рамках построения общего пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС и РФ занимают вопросы выработки совместных мер по противодействию международному терроризму. Определённую положительную роль здесь могли бы сыграть партнёрские отношения специальных служб России и соответствующих органов государств Евросоюза.

Необходимо отметить, что опыт противодействия терроризму, накопленный ЕС, имеет важное международное значение и может стать предметом не только научного исследования, но и творческого применения на практике, в том числе и в России, в интересах обеспечения её национальной безопасности от внутренних и внешних террористических угроз. В этом контексте проанализируем современное антитеррористическое законодательство Российской Федерации, политико-правовые и организационные аспекты его реализации.

За последние несколько лет в российское законодательство внесены существенные коррективы, направленные на усиление эффективности противодействия терроризму. После принятия Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 25 октября 2013 г. № 302-ФЗ<sup>24</sup> Уголовный Кодекс Российской Федерации (УК РФ) дополчился рядом новелл. Они развивают и конкретизируют некоторые положения универсальных и региональных конвенций, направленных на борьбу с терроризмом.

Статья 205.3 УК РФ устанавливает ответственность за прохождение лицом обучения, заведомо проводимого в целях осуществления террористической деятельности либо совершения одного из преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 УК РФ<sup>25</sup>, в том числе приобретение знаний, практических умений и навыков в ходе занятий по физической и психологической подготовке, при изучении способов совершения указанных преступлений, правил обращения с оружием, взрывными устройствами, взрывчатыми, отравляющими, а также иными веществами и предметами, представляющими опасность для окружающих.

<sup>22</sup> См.: *Журкин В. В.* Военная политика Евросоюза / В. В. Журкин ; Рос. акад. наук, Ин-т Европы. М. : Международные отношения, 2014. С. 243.

<sup>23</sup> См.: *Право Европейского союза. Т. 2 : Особенная часть.* С. 960.

<sup>24</sup> *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2013. № 44. Ст. 5641.

<sup>25</sup> Статья 205.1 "Содействие террористической деятельности", ст. 206 "Захват заложника", ст. 208 "Организация незаконного вооружённого формирования или участие в нём", ст. 211 "Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава", ст. 277 "Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля", ст. 278 "Насильственный захват власти или насильственное удержание власти", ст. 279 "Вооружённый мятеж", ст. 360 "Нападение на лиц или учреждения, пользующиеся международной защитой".



Ответственность за такие деяния установлена в виде лишения свободы на срок от 5 до 10 лет со штрафом в размере до 500 тыс. руб. либо в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до 3 лет либо без такового.

Важно отметить, что лицо, совершившее преступление, предусмотренное этой статьёй, освобождается от уголовной ответственности, если оно сообщило органам власти о прохождении обучения в целях осуществления террористической деятельности либо совершения одного из преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, способствовало раскрытию совершённого преступления или выявлению других лиц, прошедших такое обучение, осуществлявших, организовавших или финансировавших такое обучение, а также мест его проведения и если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Другая новелла, закреплённая в ст. 205.4 УК РФ, устанавливает ответственность за организацию террористического сообщества. Под ним понимается устойчивая группа лиц, заранее объединившихся в целях осуществления террористической деятельности либо для подготовки или совершения одного либо нескольких преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, либо иных преступлений в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма, а равно руководство таким террористическим сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями.

Отметим, что под поддержкой терроризма понимается оказание услуг, материальной, финансовой или любой иной помощи, способствующей осуществлению террористической деятельности. Такие деяния наказываются лишением свободы на срок от 15 до 20 лет со штрафом в размере до 1 млн руб. за период до 5 лет либо без такового и с ограничением свободы на срок от 1 года до 2 лет.

Кроме того, ст. 205.4 УК РФ установлена ответственность за участие в террористическом сообществе и наказание в виде лишения свободы на срок от 5 до 10 лет со штрафом в размере до 500 тыс. руб. либо в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до 3 лет либо без такового.

В примечании к указанной статье сказано, что лицо, добровольно прекратившее участие в террористическом сообществе и сообщившее о его существовании, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления. Не может признаваться добровольным прекращение участия в террористическом сообществе в момент или после задержания лица либо в момент или после начала производства в отношении его и заведомо для него следственных либо иных процессуальных действий.

Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 25 октября 2013 г. № 302-ФЗ установил также ответственность за создание террористической организации и участие в её деятельности. Так, ст. 205.5 УК РФ этот вид противоправной деятельности наказывается лишением свободы на срок от 15 до

20 лет со штрафом в размере до 1 млн руб. или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до 5 лет либо без такового и с ограничением на срок от 1 года до 2 лет.

В примечании к данной статье сказано, что лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности организации, которая в соответствии с законодательством РФ признана террористической, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Важно отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 26 февраля 2006 г. № 35-ФЗ "О противодействии терроризму"<sup>26</sup> организация признаётся террористической и подлежит ликвидации (а её деятельность – запрещению) по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчинённого ему прокурора в случае, если от имени или в интересах организации осуществляются подготовка и совершение преступлений, предусмотренных указанными выше статьями УК РФ. Таким образом, закон содержит механизм признания организации террористической по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчинённого ему прокурора. Так, решением Московского городского суда от 28 июня 2013 г. организация "Автономная боевая террористическая организация" (АБТО) была признана террористической и её деятельность запрещена. Определением от 27 ноября 2013 г. № 5-АПГ 13-50 Верховный суд Российской Федерации подтвердил законность такого решения<sup>27</sup>.

Наиболее опасной разновидностью группового образования является преступное сообщество (преступная организация). Этот вид соучастия предполагает не просто соглашение нескольких лиц о совместном совершении преступления, а стойкие организационные формы, чётко определённые цели и методы преступной деятельности. Не случайно преступному сообществу (преступной организации) свойственна высшая степень согласованности действий её соучастников<sup>28</sup>. Соответственно, механизм реакции государства на признание преступной организации террористической и запрет её деятельности чётко регламентирован законом.

Указанным Федеральным законом внесены изменения и в часть вторую ст. 208 УК РФ "Организация незаконного вооружённого формирования или участие в нём". До внесения изменений часть вторая этой статьи устанавливала ответственность за участие в вооружённом формировании, не предусмотренным федеральным законом. После внесения изменений означенная норма изложена в следующей редакции: "Участие в вооружённом формировании, не предусмотренном законодательством данного государства, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации".

<sup>26</sup> Текст с последними изменениями опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации – <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>27</sup> Определение Верховного суда РФ от 27.11.2013 № 5-АПГ13-50 Требование: О признании организации террористической и запрете её деятельности. Решение: Требование удовлетворено, поскольку представленные в материалы дела доказательства со всей очевидностью демонстрируют террористический характер деятельности организации // КонсультантПлюс : интернет-сайт. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=369559> (дата обращения: 28.12.2014).

<sup>28</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. С. В. Дьякова, Н. Г. Кадникова. М. : Юриспруденция, 2013. С. 96.

Таким образом, можно констатировать, что законодателем расширена субъективная сторона преступления и теперь она выражается не только в участии в вооружённом формировании, но и в участии в вооружённом формировании на территории иностранного государства, не предусмотренном законодательством данного государства, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации. Эти изменения в УК РФ направлены прежде всего на соблюдение международных обязательств России в сфере противодействия терроризму и предотвращении наёмничества.

Представляется, что формулировку "противоречащих интересам Российской Федерации" (вторая часть ст. 208 УК РФ) следовало бы изложить с указанием на общий (широкий) и частный (узкий) подходы к государственным интересам России, а именно "противоречащих интересам и безопасности Российской Федерации"<sup>29</sup>.

В дополнение к сказанному отметим, что в соответствии с новой редакцией второй части ст. 208 УК РФ под вооружённым формированием понимаются не предусмотренные российским законодательством и законодательством любого иностранного государства отряд, вооружённая группа, созданные для реализации противоправных целей (например, насильственного изменения конституционного строя). Итак, главный признак рассматриваемого формирования – его незаконный характер, т.е. его правовое положение не определено законодательством конкретного государства. В связи с этим полагаем, что на уровне международного права (универсальных и региональных конвенционных норм) необходимо дополнительное нормативное закрепление противоправности нахождения на территории государства любых вооружённых формирований, не предусмотренных действующим внутренним законодательством и тем более – использования их при решении внутривнутриполитических проблем (например, использование государством таких формирований для вооружённого подавления части населения, которое выражает иную позицию в отношении государственного устройства, урегулирования спорных ситуаций, высказывает мнение в отношении изучения и использования языка). Это может стать серьёзным дестабилизирующим фактором не только внутривнутриполитической жизни государства, но и международных отношений, порождает неверие в легитимность институтов государственной власти.

Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 25 декабря 2013 г. № 302-ФЗ вносит также определённые коррективы в Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ "О противодействии терроризму". Они касаются концептуальных основ осуществления антитеррористической политики России в целом. Остановимся на них подробнее.

Террористический акт во многих случаях сопровождается гибелью людей, их ранениями, разрушениями, а также моральными страданиями. Последние изменения, внесённые в российское законодательство, направлены на конкретизацию института возмещения вреда, наступившего

<sup>29</sup> Текст УК РФ см.: Официальный интернет-портал правовой информации : интернет-сайт. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102041891&intelsearch=%D3%E3%EE%EB%EE%E2%ED%FB%E9+%EA%EE%E4%E5%EA%F1> (дата обращения: 20.01.2015).

в результате террористического акта. Теперь возмещение вреда, включая моральный вред, причинённый в результате террористического акта, осуществляется за счёт средств лица, совершившего террористический акт, а также за счёт средств его близких родственников, родственников и близких лиц при наличии достаточных оснований полагать, что деньги, ценности и иное имущество получены ими в результате террористической деятельности и (или) являются доходом от такого имущества. На требование о возмещении вреда, причинённого в результате террористического акта жизни или здоровью граждан, исковая давность не распространяется. Срок исковой давности по требованиям о возмещении вреда, причинённого имуществу в результате террористического акта, устанавливается в пределах сроков давности привлечения к уголовной ответственности за совершение указанного преступления.

Следует отметить, что упомянутый выше закон закрепляет механизм проверки легальности происхождения имущества. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие в пределах своих полномочий противодействие терроризму и уполномоченные на проведение оперативно-розыскной деятельности, вправе истребовать сведения о законности происхождения денег, материальных ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников лица, совершившего террористический акт, при наличии достаточных оснований полагать, что данное имущество получено в результате террористической деятельности и (или) является доходом от такого имущества и проводить проверку на предмет достоверности этих сведений. Указанные лица обязаны представлять истребованные сведения в отношении денег, материальных ценностей, иного имущества и доходов, которые были получены не ранее установленного факта начала участия фигуранта, совершившего преступление, в террористической деятельности. В случае отсутствия достоверных сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них соответствующие материалы направляются в органы прокуратуры РФ.

Генеральный прокурор Российской Федерации или подчинённые ему прокуроры при получении указанных сведений обращаются в суд с заявлением о передаче в доход РФ денег, материальных ценностей, иного имущества и доходов от них, в отношении которых лицом не представлены факты, подтверждающие законность их приобретения.

В связи с этим обоснованной представляется позиция А. Воронцова и М. Парфеновой<sup>30</sup>, которые отмечают, что введение института конфискации имущества вне уголовного судопроизводства в российское законодательство, во-первых, не потребует внесения изменений в Конституцию Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации; а во-вторых, не нарушит принцип презумпции невиновности, поскольку судебный иск возбуждается в отношении имущества, а не против конкретного лица и (или) не требуется вынесения обвинительного

<sup>30</sup> См.: *Воронцов А. А., Парфёнова М. В.* Перенос бремени доказывания законности происхождения собственности на обвиняемого // А. А. Воронцов, М. В. Парфёнова // Законность. 2014. № 3. С. 47.

приговора в рамках уголовного судопроизводства. Кроме того, он будет способствовать повышению эффективности борьбы с коррупцией, терроризмом, наркобизнесом и организованной преступностью, поскольку у правоохранительных органов появится реальная возможность подорвать экономическую основу этих тяжких преступлений, а также хотя бы частично восполнить причинённый ими ущерб. Тем более что мировая практика уже давно апробировала этот инструмент.

Так, в некоторых странах конфискация преступно нажитого либо используемого в террористических и иных преступных целях имущества осуществляется в рамках не только уголовных, но и гражданских процессов, в основу которых положен совсем другой порядок доказывания. Если есть обоснованные подозрения, ответчик должен сам доказать законность происхождения своего имущества. В Италии, например, суду надлежит конфисковать всё имущество лица пропорциональное его незаконным доходам. В Великобритании, Швейцарии, Греции, Австрии и других государствах – участниках СФК-ФАТФ<sup>31</sup>, конфискация может касаться не только имущества, но и его совместного эквивалента.

Следует отметить, что в настоящее время в России сформировался законодательный подход, при котором стала возможной реализация идеи переноса бремени доказывания правомерности происхождения полученной собственности в рамках не уголовного, а гражданского судопроизводства<sup>32</sup>.

Другим Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 24 апреля 2014 г. № 130-ФЗ<sup>33</sup> в российское законодательство внесены концептуальные изменения, направленные на противодействие терроризму. В частности, данным законом вносятся изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП), который дополнен новой ст. 15.27.1 "Оказание финансовой поддержки терроризму". Под такой поддержкой понимается предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг, если они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 227, 278, 279 и 360 УК РФ, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооружённого формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений.

<sup>31</sup> Специальная финансовая комиссия по проблемам отмывания денег (СФК)-ФАТФ (FATF) – является межправительственным органом с полномочиями крупного финансового центра. Её главной целью являются разработка и реализация политических подходов к борьбе с отмыванием "грязных" денег – т.е. происхождением незаконных финансовых средств (см.: *Герчикова И. Н.* Международные экономические организации: регулирование мирохозяйственных связей и предпринимательской деятельности : учебное пособие / И. Н. Герчикова. М. : Консалтбанкир, 2000. С. 607).

<sup>32</sup> *Воронцов А. А., Парфёнова М. В.* Указ. соч. С. 47–50.

<sup>33</sup> В соответствии с частью 1 ст. 7 данный документ вступил в силу со дня официального опубликования (текст опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации – <http://www.pravo.gov.ru>).

Наказание за подобные деяния предусматривает наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 20 до 60 млн руб.

Введение такой нормы в КоАП вызвало определённые дискуссии среди учёных-юристов и практиков. В связи с этим С. Бородин отмечает, что данная статья КоАП не согласуется с правовой природой составов административных правонарушений, которые не отличаются высокой степенью общественной опасности и не могут создавать угрозу жизни, здоровью, общественной опасности. Степень общественной опасности является главным критерием при разграничении правонарушения и преступления. Безусловно, эта граница достаточно условная и подвижная. Одно и то же действие может быть классифицировано и как правонарушение, и как преступление. Однако, чем больший вред был нанесён объекту посягательства, чем больше была угроза причинения такого вреда, тем больше вероятность рассмотрения данного деяния на основе УК РФ. Жизнь и здоровье людей, общественная безопасность являются одними из наиболее значимых объектов охраны, поэтому посягательство на них должно влечь за собой только уголовную, а не административную ответственность<sup>34</sup>.

В целом при достаточно аргументированном подходе С. Бородин к системе уголовного законодательства важно отметить, что законодатель, предлагая новый состав ст. 15.27.1 КоАП, имел в виду главным образом усиление административной ответственности юридического лица. Субъектом по уголовному праву России (в отличие ряда зарубежных государств) выступает только физическое лицо. По сути, это новый методологический подход к совершенствованию КоАП и его включению в процесс правового регулирования антитеррористической деятельности государства.

Некоторые авторы, обосновывая понятийный аппарат противодействия терроризму, разграничивают "террористический акт" и "акт терроризма". Например, В. Емельянов выделяет три следующих критерия:

– акт терроризма может выражаться не только в насильственных действиях, повлекших за собой реальные последствия, но и в угрозе осуществления действий и даже бездействия, тогда как понятие "террористический акт" охватывает лишь реально совершившиеся действия;

– насильственные действия или угрозы при совершении акта терроризма направлены против неопределённых невинных жертв, а жертва насилия при совершении террористического акта строго персонифицирована;

– акт терроризма всегда совершается общепасным способом (взрывы, поджоги и т.п.) и влечёт за собой не только невинные жертвы, но и материальный вред, а террористический акт является способом, как правило, опасным лишь для конкретного лица.

В то же время террористический акт и акт терроризма при определённых условиях фактически могут совпадать по своему содержанию, в частности в случае совершения террористического акта общепасным способом, в результате чего террористический акт обретает и черты акта терроризма<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Бородин С. В. Концепция уголовно-правовой политики через призму системного подхода / С. В. Бородин // Российская юстиция. 2014. № 3. С. 51–53.

<sup>35</sup> Емельянов В. П. Террористический акт и акт терроризма: понятие, соотношение и разграничение / В. П. Емельянов // Законность. 2002. № 7. С. 44–46.



Авторы статьи считают, что упомянутые термины являются равнозначными. Их содержательная составляющая – совершение деяний террористической направленности и подрыв безопасности Российской Федерации. К тому же словосочетание "акт терроризма" содержится всего лишь в одной ст. 208 УК РФ ("Заведомо ложное сообщение об акте терроризма").

Очевидно, что при квалификации любого преступления террористической направленности<sup>36</sup> необходимо руководствоваться определением терроризма, закреплённым в УК РФ и Федеральном законе "О противодействии терроризму", в которых даётся следующее определение этого понятия:

"Террористический акт – совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Под иными устрашающими действиями следует понимать такие общеполитические и масштабные деяния, которые сходны (подобны) взрыву или поджогу: организация обвалов, затоплений, камнепадов, радиационное заражение местности, отравление водоёмов, распространение эпидемий, эпизоотий и т.п."<sup>37</sup>.

\*   \*  
\*   \*

Проведённый анализ антитеррористического законодательства Европейского союза и Российской Федерации свидетельствует об определённой близости оценок и подходов сторон по принципиальным политико-правовым вопросам. В частности:

– терроризм квалифицируется в соответствующих нормативных документах ЕС и РФ как одно из наиболее общественно опасных преступлений, сопряжённых с массовыми человеческими жертвами, значительным разрушением материальных и духовных ценностей, серьёзными политическими последствиями не только для отдельных государств, но и всего международного сообщества;

– европейские и российские коллеги практически единодушны в понимании и определении таких ключевых понятий, как субъекты, объекты, виды, формы, методы и средства террористической деятельности;

– экспертами Евросоюза и России признаётся необходимость создания эффективной системы политико-правовых, организационных и специальных мер, нацеленных на своевременное выявление, предупреждение и пресечение террористических угроз.

<sup>36</sup> Постановление Пленума Верховного суда РФ от 09.02.2012 № 1 "О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности" // Бюллетень Верховного суда РФ. 2012. Апрель. № 4. С. 28.

<sup>37</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. С. 590.

Стороны также подчёркивают важность усиления их взаимодействия и сотрудничества в области противодействия терроризму.

В заключение следует отметить, что данная статья не претендует на исчерпывающую полноту и завершённость исследования проблемы. Рассмотренные в ней вопросы сохраняют свою актуальность, теоретическую и практическую значимость и требуют дальнейшего изучения и глубокого научного обоснования.

Ключевые слова: *терроризм – террористическая деятельность – террористический акт – антитеррористическое законодательство – система мер противодействия терроризму.*

Keywords: *terrorism – terrorist activity – terrorist act – counter-terrorism legislation – system of measures against terrorism.*