

## **ВНИМАНИЕ!**

**Если Вы подвергаетесь физическому или моральному экстремистскому давлению вы должны и имеете право обратиться в органы милиции лично или по телефону 02**  
**Не допускайте насилия!**

### **Российский опыт политико-правового регулирования системы противодействия экстремизму и терроризму**

За последние годы в Российской Федерации создана своя система законодательства в сфере предупреждения и противодействия террористической и экстремистской деятельности.

Одной из общих задач органов государственной власти, правозащитных и иных общественных организаций является обеспечение в России межконфессионального диалога и толерантности, призванных обеспечить гражданский мир и согласие в России.

В рамках решения этой задачи особый упор необходимо делать на совершенствование соответствующей правовой базы и использование имеющихся у государства правовых рычагов для предотвращения и должного реагирования на экстремистские проявления в общественной среде.

Основой правовой базы по проблемам противодействия любым формам экстремизма и терроризма является Конституция Российской Федерации, запрещающая пропаганду или агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду, а также создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ст.ст.13,29).

Основания и порядок привлечения к ответственности за экстремистскую деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, средств массовой информации, иных организаций, а также должностных лиц и граждан определены в законах, регулирующих деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений — Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и Федеральном законе от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», а также в Уголовном кодексе Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации и других законах.

Федеральный Закон от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» как специализированный нормативный акт, регулирующий порядок реализации государственной политики в данной сфере, определял правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, порядок координации деятельности осуществляющих борьбу с терроризмом государственных органов и общественных объединений, а также ответственность организаций за террористическую деятельность.

Позже был принят Федеральный закон Российской Федерации от 6 марта 2006 г. №35-ФЗ «О противодействии терроризму». Он устанавливает 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 ст. 2 говорится об основных принципах противодействия терроризму:

«Противодействие терроризму в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах:

обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;  
законность;

приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности;

неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности;

системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму;

сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму;

приоритет мер предупреждения терроризма;

единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций;

сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму;

конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников;

недопустимость политических уступок террористам;

минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма;

соразмерность мер противодействия терроризму степени террористической опасности».

Было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2008 года № 167 «О возмещении лицу, принимавшему участие в

осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного имущества».

Федеральный закон от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии», дополняя антитеррористическое законодательство Российской Федерации нормами о противодействии незаконному обороту оружия, регулирует правоотношения, возникающие при обороте гражданского, служебного, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия на территории Российской Федерации.

Федеральные законы от 25 июля 2002 года — № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», «О противодействии террористической деятельности» закрепляют основные положения государственной политики противодействия всем формам экстремистской и террористической деятельности, устанавливают меры ответственности за их осуществление, а также предусматривают осуществление комплекса профилактических мер по предупреждению действий экстремистского и террористического характера, к которым, в частности, относится:

объявление предостережения руководителю общественного или религиозного объединения либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности; вынесение письменного предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности признаков экстремизма;

приостановление деятельности общественного или религиозного объединения в случае осуществления им экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу, государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, до рассмотрения судом заявления о его ликвидации либо запрете его деятельности; вынесение предупреждения учредителю и (или) редакции (главному редактору) о недопустимости распространения экстремистских материалов в случае их распространения через средства массовой информации. Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», регулирующий правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений, определяет важнейшие основания для ликвидации религиозной организации, запрета на деятельность религиозного объединения в случае нарушения ими законодательства.

На принятие Россией международных обязательств в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом направлены законодательные акты, ратифицирующие международно-правовые документы о борьбе с терроризмом:

Федеральный закон от 7 августа 2000 года № 121-ФЗ «О ратификации Европейской Конвенции о пресечении терроризма»; Федеральный закон от 13 февраля 2001 года № 19-ФЗ «О ратификации Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом»; Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 88-ФЗ «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма»; Федеральный закон от 10 января 2003 года № 3-ФЗ «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» и др.

К указам и распоряжениям Президента Российской Федерации в сфере борьбы с терроризмом экстремизмом относятся: Указ Президента Российской Федерации от 22 января 2001 года № 61 «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 2003 года № 715 «О дополнительных мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 17 июня 2003 года № 680 «О центральных компетентных органах Российской Федерации, ответственных за выполнение Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» и др.

Ряд постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации координируют деятельность федеральных органов исполнительной власти по вопросам борьбы с терроризмом, например:

Постановление Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2002 года № 880 «Об утверждении Положения о Федеральной антитеррористической комиссии»; Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2001 года № 90 «О порядке осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористической акции» и др.

В «Концепции национальной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24, особо подчеркивается важность нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий — социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма, а также необходимость эффективного сотрудничества с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, с международными организациями, в задачу которых входит борьба с терроризмом.

В некоторых субъектах Российской Федерации приняты законы, определяющие правовые основы, формы и методы противодействия политическому и религиозному экстремизму, а также принципы ответственности граждан и организаций за политический и религиозный экстремизм. Это, например:

Закон Республики Дагестан от 16 сентября 1999 года № 15 «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан»; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 4 мая 2000 года № 6-РЗ «О противодействии политическому и религиозному экстремизму на территории КЧР»; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 1 июня 2001 года «О запрете экстремистской религиозной деятельности и

административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением религиозной деятельности» и др.

Существующая система российского законодательства, отражающая правовую стратегию противодействия терроризму и экстремизму, в целом обладает достаточно полным набором правовых норм, позволяющих эффективно осуществлять борьбу с терроризмом и экстремизмом.

Однако имеющийся потенциал мер правового противодействия терроризму не всегда используется в полной мере в силу недостаточной эффективности правоприменительной деятельности, а также в связи с существующими пробелами в законодательном регулировании борьбы с терроризмом, что требует дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы с учетом международного и зарубежного опыта. Работа над текстом законопроекта о противодействии терроризму будет завершена в 2005 году, считает председатель комитета Госдумы по безопасности Владимир Васильев.

По словам В. Васильева, одной из основных составляющих законопроекта является выстраивание системы управления в случае террористической угрозы. «Законопроект предполагает выстроить систему единого управления с федерального уровня до оперативного штаба», — пояснил депутат. Кроме того, документ регулирует организацию управления штабом и на местах. «Хорошо бы было иметь уровни угрозы по степеням или по цвету. Когда есть угроза теракта, общество информируется об этом, и каждый предупрежденный человек может стать активным борцом с терроризмом», — сказал В. Васильев.

Вместе с тем, он признал, что в настоящее время разработчики законопроекта «топчутся на месте». По его словам, это связано с тем, что в ходе разработки возникает множество вопросов. В частности, не все понимают, что такое режим террористической угрозы, к чему приведет введение этого режима, пояснил В. Васильев.

Он выразил надежду, что в ближайшее время удастся выйти на стадию второго чтения законопроекта. Правда, этот законопроект, как и любой другой, должен быть обеспечен финансированием, отметил В. Васильев.

В настоящее время в Российской Федерации действует целый ряд нормативных правовых актов, прямо или косвенно затрагивающих проблему противодействия национальной и религиозной нетерпимости, ксенофобии, расизму и другим формам экстремизма. В истекшем году наметилась тенденция к несколько более строгому применению этих актов к лицам, совершившим преступления на национальной и религиозной почве. Но в целом исполнительная власть и суды проявляют малопонятную снисходительность по отношению к профашистским, экстремистским националистическим группировкам. Анализ правоприменительной практики демонстрирует серьезное несоответствие законодательства и реального положения дел в этой сфере. Вопрос состоит в том, чтобы применять существующие нормы систематически и по назначению, не пытаться списывать проявления национального и религиозного экстремизма на обычное хулиганство, как это, к сожалению, сплошь и рядом все еще происходит. Принципиально важно также, чтобы борьба с этим злом велась не в рамках периодических кампаний, а на постоянной основе».

Как отмечается в научной литературе, государственная система противодействия экстремизму функционирует не столь эффективно, как того требуют современные реалии.

Общество еще не в полной мере осознало степень опасности этого явления для российской государственности, многонационального и поликонфессионального российского народа.

Не наработана в достаточной степени правоприменительная практика борьбы с религиозным экстремизмом, что, в первую очередь, связано с декларативным характером некоторых правовых норм, а также со сложностью формирования доказательной базы.

Важнейшим условием повышения эффективности противодействия экстремизму и терроризму является разработка общегосударственной комплексной программы, включающей не только правоохранительный, но и политический, социальный, экономический, правовой, идеологический, пропагандистский, информационный, силовой, специальный (оперативный, розыскной, технический, охранный) и другие аспекты по устранению социальных условий, способствующих развитию террористических операций с учетом их типологии, форм подготовки и проведения, а также мониторинга текущего состояния и прогнозирования развития терроризма.

Как указывается в научных исследованиях, для решения данной задачи необходима концептуально обоснованная, многоуровневая система мер предупреждения экстремизма и терроризма, которая должна включать в себя: нормативно-правовое обеспечение антитеррористических действий, совершенствование законодательства о недопустимости и запрете возбуждения религиозной, национальной вражды; превентивные мероприятия, позволяющие выявлять намерения террористов и оперативно пресекать террористические действия на стадии их реализации; централизацию руководства всеми антитеррористическими действиями, обеспечение согласованности усилий силовых ведомств и органов власти всех уровней на основе четкого размежевания компетенции органов федерального, регионального и местного уровней; обеспечение взаимодействия и координации действий антитеррористических сил в международном, межгосударственном масштабе, контроль за деятельностью международных террористических объединений, их центров и штаб-квартир, баз подготовки боевиков и других террористических структур, выявление и ликвидация источников финансирования террористических групп, включая легитимные и криминальные доходы террористов; всестороннее информационно-психологическое обеспечение антитеррористической деятельности, выявление и ликвидацию центров идеологического обеспечения и поддержки террористических движений, идеологическое дифференцированное воздействие на население, террористов, субъектов их поддержки и противников, переориентацию СМИ на противодействие пропаганде насилия и внедрение в социальную практику норм толерантного поведения.

Необходимо отметить, что в отечественной юридической литературе терроризм рассматривается как крайняя форма проявления экстремизма. Под экстремизмом (экстремистской деятельностью) в российской правовой доктрине понимается: 1) деятельность физических лиц и различных организаций (религиозных, общественных и т.д.) по планированию,

организации, подготовке и совершению действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности России, подрыв безопасности РФ, захват или присвоение властных полномочий, создание незаконных вооруженных формирований, осуществление террористической деятельности и т.д.; 2) пропаганда и публичная демонстрация нацистской и сходной с ней атрибутики или символики; 3) публичные призывы к указанной деятельности; 4) финансирование указанной деятельности.

Зарубежные исследователи выделяют следующие виды терроризма: психический и преступный (Дж. Белл); революционный, субреволюционный и репрессивный (П. Уилкинсон, Р. Шульц); ядерный, экономический, технологический, экологический и др.

Терроризм можно классифицировать на следующие самостоятельные виды: по территориальному признаку: международный; внутригосударственный; в зависимости от преступной мотивации: политический; религиозный; националистический; экономический.

Наказание за терроризм по УК России. Статья 205 Уголовного кодекса России 1996 г. предусматривает ответственность за терроризм, — то есть совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного ущерба либо наступление опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза свершения указанных действий в тех же целях.

Наказание за терроризм, предусмотренное санкцией ст. 205 УК РФ представляет собой лишение свободы: по ч. 1 — на срок от пяти до десяти лет; по ч. 2 — на срок от восьми до пятнадцати; по ч. 3 — на срок от десяти до двадцати лет.

Законодательством предусматривается система мер по предотвращению терроризма. В их числе имеются и непосредственно уголовно-правовые меры. В соответствии со ст. 31 УК РФ лицо освобождается от уголовной ответственности при добровольном отказе от совершения любого преступления, в том числе и терроризма. Добровольный отказ от преступления — это прекращение приготовления к нему или прекращение самих неоконченных преступных действий, если лицо осознало возможность доведения преступления до конца. Условиями освобождения от ответственности при добровольном отказе являются: добровольность и окончательность отказа от совершения преступления; совершение лишь таких действий, которые не образуют состава другого преступления; осознание лицом объективной возможности довести преступление до конца. Добровольный отказ от совершения преступления в соучастии имеет свои особенности, поскольку преступный результат является последствием совокупных действий даже тех лиц, которые «внесли» в преступный результат лишь интеллектуальный вклад.

Законодатель выделяет подстрекателей преступления, предъявляя им более значительные по объему требования, в случае их добровольного отказа. Так, в силу ч. 4 ст. 31 УК РФ они освобождаются лишь при условии, если своевременным сообщением органам власти или иным способом сумели предотвратить доведение преступления до конца его исполнителем.

Пособник также должен предпринять все зависящие от него меры, чтобы предотвратить преступление, совершению которого он способствовал. Условия освобождения, в соответствии со ст. 31 УК РФ, полностью распространяются и на терроризм. Если терроризм носит индивидуальный характер, то применяются ч.ч. 1-3 ст. 31 УК РФ; если терроризм групповой (по предварительному сговору или организованной группой) — ч.ч. 4,5 ст. 31 УК РФ. Вводя в примечание к ст. 205 УК РФ особые основания освобождения от наказания, законодатель стремится использовать дополнительные меры предотвращения террористических актов. Применение этого положения закона возможно при наличии трех условий: 1) лицо участвовало лишь в подготовке акта терроризма; 2) лицо своевременным предупреждением органов власти или иным способом способствовало предотвращению терроризма (не обязательно предотвратило его); 3) если в действиях такого лица не содержится признаков иного преступления.

Самое значительное отличие добровольного отказа от особых оснований освобождения от ответственности заключается в том, что освобождение лица, участвующего в подготовке теракта, согласно примечанию к ст. 205 УК РФ, возможно как при добровольном, так и вынужденном «сотрудничестве» террориста с органами власти или в выполнении других, предупреждающих теракт действий.

14 июля 2006 года Советом Федерации был одобрен Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 1 и 15 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Основные новации этого закона связаны с определением новых общественно опасных деяний в качестве признаков экстремистской деятельности. Но, как показала правоприменительная практика указанных изменений оказалось недостаточно для эффективного противодействия экстремизму, поэтому 24 июля 2007 г. был принят Федеральный закон № 211 — ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму».

В феврале 2006 г. был принят Федеральный закон «О противодействии терроризму», вступивший в силу с 10 марта 2006 г. Действовавший прежде Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» был принят в июле 1998 г., а в марте 2006 г. большая часть его норм утратила силу, но несколько статей еще продолжали действовать до 1 января 2007 г., и лишь с этой даты названный закон полностью утратил силу. В связи с этим в течение нескольких месяцев (с марта по декабрь 2006 г.) действовали два федеральных закона, регламентирующих и определяющих правовые и организационные основы борьбы и противодействия терроризму. Однако на сегодняшний день Закон «О противодействии терроризму» является основным источником национального антитеррористического законодательства и нормативным правовым актом федерального уровня, который, как определяет преамбула этого закона, устанавливает 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 изменения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом. Вместе с тем Закон «О противодействии терроризму» — хотя и основной, но не единственный источник нового отечественного антитеррористического законодательства,



так как в соответствии со ст. 1 данного Закона, юридическую основу противодействия терроризму составляют: 1) Конституция России; 2) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ; 3) настоящий Федеральный закон; 4) другие федеральные законы; 5) нормативные правовые акты Президента РФ; 6) нормативные правовые акты Правительства РФ; 7) принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты других федеральных органов государственной власти.

В число иных правовых источников, составляющих российское национальное антитеррористическое законодательство, входят:

— УК РФ, предусматривающий уголовную ответственность за совершение преступлений террористического характера;

— Закон от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

— Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. (в ред. Указа от 10 января 2000 г. № 24) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации»;

— Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 (в ред. Указа от 2 августа 2006 г.) «О мерах по противодействию терроризму» (вместе с Положением о Национальном антитеррористическом комитете);

— приказ МВД РФ от 29 октября 2001 г. № 951 «О неотложных мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и внутренних войск по борьбе с терроризмом, отнесенным к компетенции МВД России».

В настоящее время законодательство Российской Федерации по противодействию экстремистской и террористической деятельности основывается на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права. Основными нормативными актами, определяющими правовые основы борьбы с экстремизмом и терроризмом, являются Федеральные законы «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года, «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г., которыми определены правовые и организационные основы противодействия экстремистской и террористической деятельности, а также установлена ответственность за ее осуществление.