

И.А. Джамалугев

ЗАЩИТА ГРАЖДАН ОТ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ УГРОЗЫ: АКТУАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: в настоящей статье рассматривается категория административно-правового регулирования защиты граждан от террористической угрозы, при этом предлагается ее авторское определение, а также классификация административно-правовых норм, которыми осуществляется регулирование в данной сфере, высказываются авторские предположения о перспективах развития системы административно-правового регулирования защиты граждан от террористической угрозы.

Ключевые слова: террористическая угроза, административно-правовое регулирование, защита граждан от террористической угрозы, административно-правовое регулирование защиты граждан от террористической угрозы

Террористическая угроза становится без преувеличения одним из главных вызовов безопасности человеческого общества в XXI веке, начало которого ознаменовалось терактом в Нью-Йорке 11 сентября 2001 года, открывшим новый этап в борьбе с терроризмом и интенсифицировавшим развитие правовых основ такой борьбы во всем мире. В правовой литературе подчеркивается, что «терроризм, вышедший за пределы национальных государств, стал в современном изменяющемся мире серьезным дестабилизирующим фактором и характеризуется большинством современных исследователей уже не как региональная, а не иначе как общемировая проблема – один из источников возможного общемирового хаоса»¹.

Анализу правовых методов защиты граждан от террористической угрозы в настоящее время посвящено довольно большое количество научных исследований. Однако, как правило, ученые рассматривают уголовный, уголовно-процессуальный, криминалистический и криминологический аспекты защиты граждан от террористической угрозы². Между тем, для обеспечения такой защиты

значимы и иные отрасли права, помимо уголовного и уголовно-процессуального права.

В частности, множество важнейших норм в рассматриваемой сфере принимается в рамках административного права. Однако административно-правовое регулирование защиты граждан от террористической угрозы остается в настоящее время относительно малоизученной сферой. В настоящей статье предпринята попытка в некоторой степени исправить данную ситуацию и предложить определение данной категории и классификацию правовых норм, которыми осуществляется административно-правовое регулирование защиты граждан от террористической угрозы.

Необходимо учитывать, что в правовой литературе предлагаются различные определения категории «правовое регулирование». Например, по мнению Т.Н. Радько, «правовое регулирование – это регламентация общественных отношений посредством общеобязательных правил поведения и основанных на них предписаний индивидуального значения, обеспеченных в необходимых случаях государственным принуждением»³. Ю.А. Тихомиров считает, что правовое регулирование – это «институциональный и познавательный механизм установления нормативно-юридических правил поведения (деятельности), обязательных или рекомендательных, их обеспечения и реализации»⁴. По мнению А.П. Коренева, «правовое регулирование – это процесс последовательного использования правовых средств для достижения целей регулирования»⁵.

¹ Шарая О.С. Международный терроризм как фактор, дестабилизирующий обстановку в мире: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. СПб, 2004. С. 4.

² См., например, такие диссертационные исследования по данной проблематике, как: Дикаев С.У. Терроризм: Феномен, обусловленность и меры противодействия: Дисс. ...канд. юрид. наук. СПб, 2004; Емельянов В.П. Уголовная ответственность за терроризм и преступления с признака терроризирования: Дисс. ...докт. юрид. наук. М., 2001; Комарова М.А. Терроризм в уголовном праве России: Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2003; Максина С.В. Терроризм: Криминологические и уголовно-правовые аспекты: Дисс. ...канд. юрид. наук. СПб, 2003; Никитин А.В. Терроризм как форма девиантного поведения: Дисс. ...канд. юрид. наук. СПб, 2003 и т.д.

³ Радько Т.Н. Теория государства и права. 2-е изд. М: Проспект, 2009. С. 472.

⁴ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. С. 27.

⁵ Корнев А.П. Административное право России. М., 2000. С. 44.

На наш взгляд, с учетом изложенного *административно-правовое регулирование защиты граждан от террористической угрозы* можно определить следующим образом – это регламентация общественных отношений в сфере защиты граждан от террористической угрозы нормами административного права, осуществляемая посредством издания нормативных правовых актов в данной сфере, применение которых обеспечивается государственным принуждением.

По нашему мнению, данные нормы могут быть разделены на следующие основные группы.

1) *Административно-правовые нормы, устанавливающие правовой статус государственных органов, уполномоченных в сфере защиты граждан от террористической угрозы.*

Представляется, что к таковым в настоящее время можно отнести две основные группы государственных органов:

а) Государственные органы, для которых защита граждан от терроризма включена в основной круг компетенции.

Например, к таковым относятся Следственный комитет Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации, Федеральная служба безопасности, органы полиции.

В частности, в пункте 3 Положения о Следственном комитете Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 14.01.2011 № 38⁶) сказано, что «основными задачами Следственного комитета являются: 1) оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации (...)». Также к таким основным задачам отнесена «защита прав и свобод человека и гражданина». Данные нормы воспроизводят текстуально положения, содержащиеся в пункте 4 статьи 3 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»⁷. Поскольку статьей 205 Уголовного кодекса Российской Федерации террористический акт отнесен к преступлениям, можно сделать закономерный вывод о том, что защита граждан от террористической угрозы относится к кругу основных полномочий Следственного комитета Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации согласно пункту 2 статьи 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁸ осуществляет «координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», следовательно, можно считать,

что координация деятельности правоохранительных органов по защите граждан от террористической угрозы относится к кругу ее основной компетенции.

В Федеральном законе от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»⁹ прямо сказано (статья 8), что «деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям: контрразведывательная деятельность; борьба с терроризмом; борьба с преступностью; разведывательная деятельность; пограничная деятельность; обеспечение информационной безопасности». Таким образом, борьба с терроризмом одной из первых называется в перечне основных направлений деятельности данных органов.

Согласно пункту 1 статьи 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»¹⁰ на полицию возлагаются обязанности «17) участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов».

При этом подпункт 16 пункта 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 248¹¹) устанавливает, что данное Министерство «16) обеспечивает участие органов внутренних дел и внутренних войск в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов».

б) Государственные органы, которые осуществляют защиту граждан от террористической угрозы в рамках реализации полномочий, сопутствующих их основной компетенции, но не являющихся для них главными.

Например, к таковым можно отнести Министерство образования и науки Российской Федерации, которое разрабатывает правовые нормы в целях защиты обучающихся от террористической угрозы. В частности, данным Министерством приняты такие акты в данной сфере, как Приказ Минобрнауки России от 04.06.2008 № 170 «О комплексе мер по противодействию терроризму в сфере образования и науки»¹², Приказ Минобрнауки России от

⁶ «Российская газета», № 6, 17.01.2011.

⁷ «Российская газета», № 296, 30.12.2010.

⁸ «Российская газета», № 229, 25.11.1995.

⁹ «Российская газета», № 72, 12.04.1995.

¹⁰ «Российская газета», № 25, 08.02.2011.

¹¹ «Российская газета», № 43, 02.03.2011.

¹² «Вестник образования», № 14, 2008.

21.06.2005 № 181 «Об организации работы по предупреждению терроризма в сфере деятельности Минобрнауки России» (вместе с «Положением об антитеррористической Комиссии Минобрнауки России»)¹³ и т.д.

2) Нормы о государственном управлении в сфере защиты граждан от террористической угрозы, регламентирующие порядок деятельности соответствующих государственных органов в целях защиты граждан от террористической угрозы.

Государственное управление как специфическая сфера государственного администрирования предполагает, в том числе управление деятельностью государственных органов в различных сферах. Одной из таких, довольно важных сфер является защита граждан от террористической угрозы.

Например, Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществляет правовое регулирование деятельности органов полиции по выявлению и устранению террористической угрозы, предотвращению ее появления. В частности, в данной сфере принят Приказ МВД России от 29.10.2001 № 951 «О неотложных мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и внутренних войск по борьбе с терроризмом, отнесенным к компетенции МВД России»¹⁴.

Некоторые нормативные правовые акты, которые можно включить в рассматриваемую категорию, регламентируют совместную деятельность различных государственных органов в сфере защиты граждан от террористической угрозы. В качестве примера можно привести Положение о взаимодействии Минздрава России, МВД России и ФСБ России при осуществлении контроля за санитарно-гигиеническим и противоэпидемическим состоянием объектов массового сосредоточения людей и действиях при чрезвычайных ситуациях, вызванных террористическими акциями (утверждено Минздравом России 25.01.2000 № 03-23/2-11, ФСБ России 21.01.2000, МВД России 19.01.2000).

3) Административно-правовые нормы, устанавливающие административную ответственность за нарушения в сфере террористической безопасности.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ¹⁵ содержит ряд норм, реализация которых способствует устранению террористической угрозы и защите граждан от нее.

На наш взгляд, к подобным нормам можно отнести, например, нормы статьи 14.20 «Нарушение законодательства об экспортном контроле» (предполагает при-

влечение к административной ответственности за «осуществление внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами либо результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов»), статьи 15.27 «Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», статьи 20.30 «Нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса».

Таким образом, можно сделать общий вывод о том, что административно-правовое регулирование защиты граждан от террористической угрозы включает в себя различные компоненты и образует развитую систему нормативных правовых актов, комплексное исполнение которых способствует снижению уровня террористической угрозы для граждан, общества и государства в целом.

Возникает вопрос о дальнейших перспективах развития данной системы. На наш взгляд, здесь возможны два основных, принципиально различающихся подхода. В случае реализации первого, законодатель будет идти по пути все большей систематизации данных нормативных правовых актов и принятия единого, системообразующего нормативного правового акта, например, федерального закона, в котором систематизировались бы нормы, принятые различными государственными органами и касающиеся устранения террористической угрозы.

Однако в настоящее время каждый государственный орган участвует в устранении данной угрозы своими специфическими средствами и способами, принимая для этого собственные нормативные правовые акты, отражающие данную специфику и ориентированные на ту или иную сферу деятельности, в которой предполагается данную террористическую угрозу устранить. Действующий Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹⁶ также предполагает довольно большую свободу деятельности различных государственных органов в сфере правового регулирования, предоставляя им широкие полномочия по принятию собственных нормативных правовых актов. В частности, согласно пункту 3 статьи 5 данного Федерального закона «федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий».

¹³ «Вестник образования России», № 17, 2005.

¹⁴ Документ опубликован не был. Используется электронная версия документа, размещенная в справочной правовой системе «КонсультантПлюс».

¹⁵ «Российская газета», № 256, 31.12.2001.

¹⁶ «Российская газета», № 48, 10.03.2006.

Такой подход позволяет сделать систему административно-правового регулирования защиты граждан от террористической угрозы максимально вариативной и отвечающей потребностям практики. Поэтому полагаем, что второй подход в развитии административно-правового регулирования защиты граждан от террористической угрозы – дальнейшая спецификация правовых норм в данной сфере – является предпочтительным и останется основной тенденцией и на последующих этапах развития административно-правового регулирования данной деятельности.

Библиография:

1. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. С. 27.
2. Корнев А.П. Административное право России. М., 2000. С. 44.
3. Шарая О.С. Международный терроризм как фактор, дестабилизирующий обстановку в мире: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. СПб, 2004. С. 4.
4. Дикаев С.У. Терроризм: Феномен, обусловленность и меры противодействия: Дисс. ...канд. юрид. наук. СПб, 2004;
5. Емельянов В.П. Уголовная ответственность за терроризм и преступления с признака терроризирования: Дисс. ...докт. юрид. наук. М., 2001;
6. Комарова М.А. Терроризм в уголовном праве России: Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2003;
7. Максина С.В. Терроризм: Криминологические и уголовно-правовые аспекты: Дисс. ...канд. юрид. наук. СПб, 2003;
8. Никитин А.В. Терроризм как форма девиантного поведения: Дисс. ...канд. юрид. наук. СПб, 2003 и т.д.
9. Радько Т.Н. Теория государства и права. 2-е изд. М: Проспект, 2009. С. 472.

References (transliteration):

1. Tikhomirov Yu.A. Pravovoe regulirovanie: teoriya i praktika. M.: Formula prava, 2010. S. 27.
2. Korenev A.P. Administrativnoe pravo Rossii. M., 2000. S. 44.
3. Sharaya O.S. Mezhdunarodnyy terrorizm kak faktor, destabiliziruyushchiy obstanovku v mire: Avtoref. diss. ...kand. yurid. nauk. SPb, 2004. S. 4.
4. Dikaev S.U. Terrorizm: Fenomen, obuslovlennost' i mery protivodeystviya: Diss. ...kand. yurid. nauk. SPb, 2004;
5. Emel'yanov V.P. Ugolovnaya otvetstvennost' za terrorizm i prestupleniya s priznaka terrorizirovaniya: Diss. ...dokt. yurid. nauk. M., 2001;
6. Komarova M.A. Terrorizm v ugolovnom prave Rossii: Diss. ...kand. yurid. nauk. M., 2003;
7. Maksina S.V. Terrorizm: Kriminologicheskie i ugolovno-pravovye aspekty: Diss. ...kand. yurid. nauk. SPb, 2003;
8. Nikitin A.V. Terrorizm kak forma deviantnogo povedeniya: Diss. ...kand. yurid. nauk. SPb, 2003 i t.d.
9. Rad'ko T.N. Teoriya gosudarstva i prava. 2-e izd. M: Prospekt, 2009. S. 472.