

## О гармонизации норм антитеррористического законодательства

**А. В. САВИНСКИЙ** – доцент кафедры уголовного права и процесса Северного (Арктического) федерального университета им. М. В. Ломоносова, кандидат юридических наук, доцент

В России предпринимаются меры по совершенствованию антитеррористического законодательства, особое внимание уделяется повышению контртеррористического потенциала УК РФ. Однако действующие антитеррористические нормы не лишены недостатков. Так, по-разному трактуется террористическая деятельность в ст. 3 федерального закона «О противодействии терроризму» и ст. 205.2 УК РФ, что приводит к противоречивости следственной и судебной практики. Решение видится в унификации определения террористической деятельности, причем предпочтительнее выглядит дефиниция в редакции УК РФ.

Отмечается, что юридическое обеспечение оперативного проникновения правоохранительных органов в террористические структуры не отвечает предъявляемым требованиям, поскольку норма ч. 4 ст. 18 федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (содержит оперативно-розыскное основание деятельного раскаяния) остается недействующей ввиду отсутствия ее инкорпорации в УК РФ и УПК РФ. В статье сформулированы дополнения к данным кодифицированным федеральным законам, которые позволят легитимировать оперативно-розыскное основание деятельного раскаяния.

**Ключевые слова:** террористическая деятельность; террористический акт; уголовное законодательство; унификация; деятельное раскаяние; оперативное проникновение.

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

**Для цитирования:** Савинский А. В. О гармонизации норм антитеррористического законодательства. *Ius publicum et privatum : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*, 2021, № 2 (12), с. 86–90, DOI 10.46741/2713-2811-2021-2-86-90.

## On the harmonization of anti-terrorist legislation norms

**A. V. SAVINSKY** – Associate Professor of the Department of Criminal Law and Procedure of the Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, PhD. of Law, Associate Professor

Measures are being taken in Russia to improve anti-terrorist legislation, with special attention paid to increasing the counter-terrorism potential of the Criminal Code of the Russian Federation. However, the current anti-terrorism regulations are not without drawbacks. Thus, terrorist activity is interpreted differently in

Art. 3 of the Federal Law "On Countering Terrorism" and Art. 205.2 of the Criminal Code of the Russian Federation, which leads to contradictory investigative and judicial practice. The solution is seen in the unification of the definition of terrorist activity and the definition in the wording of the Criminal Code of the Russian Federation looks preferable. It is noted that the legal support for the operational penetration of law enforcement agencies into terrorist structures does not meet the requirements, since the norm of Part 4 of Art. 18 of the federal law "On operational-search activity" (contains an operational-search basis for active repentance) remains inoperative due to the lack of its incorporation into the Criminal Code of the Russian Federation and the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation. The article formulates additions to these codified federal laws, which will legitimize the operational-search basis for active repentance.

**Key words:** terrorist activity; terrorist act; criminal legislation; unification; active repentance; operational penetration.

12.00.08 – Criminal Law and Criminology; penal law.

For citation: Savinsky A. V. On the harmonization of anti-terrorist legislation norms. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 2 (12), pp.86–90, DOI 10.46741/2713-2811-2021-2-86-90.

В России в 2000-е гг. были предприняты значительные усилия по повышению эффективности контртеррористической деятельности и антитеррористического законодательства. При этом совершенно справедливо особое внимание уделяется уголовно-правовым антитеррористическим нормам, поскольку наиболее опасным угрозам должны противостоять нормы самой строгой отрасли права. Однако они, по нашему мнению, не лишены недостатков и нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

Основным законодательным актом, регламентирующим контртеррористическую деятельность Российской Федерации, является Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 18.04.2018, с изм. от 29.03.2019) «О противодействии терроризму»<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 3 указанного закона «террористическая деятельность – это деятельность, включающая в себя: а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта; б) подстрекательство к террористическому акту; в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре; г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов; д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта; е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности».

Также в данном нормативном правовом акте раскрывается понятие террористического акта: «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 со-

вершения указанных действий в тех же целях».

Принятие рассматриваемого федерального закона повлекло существенную трансформацию УК РФ: содержание ст. 205 приведено в соответствие с базовым законом, сама эта статья приобрела новое название «Террористический акт» (ранее именовалась «Терроризм»). Кроме того, в УК РФ появился целый комплекс статей, предусматривающих ответственность за деяния, сопутствующие террористическому акту: ст. 205.1 «Содействие террористической деятельности», ст. 205.2 «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма», ст. 205.3 «Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности», ст. 205.4 «Создание террористического сообщества или участие в нем», 205.5 «Организация деятельности террористической организации или участие в ее деятельности». Полагаем, что деяния, криминализованные этими статьями, целесообразно именовать преступлениями террористической направленности (этот термин употребил В. В. Путин, выступая в феврале 2020 г. на расширенном заседании коллегии ФСБ России).

Стоит отметить, что законодатель поступился одной из установок, которых придерживался при подготовке УК РФ 1996 г.: криминализовал применительно к указанным преступным деяниям одну из форм криминальной прикосновенности – недонесение. Несообщение компетентным органам о лицах, которые согласно достоверно известным данным готовят, совершают или совершили хотя бы одно из преступлений, указанных в примечании 2 к ст. 205.2 УК РФ, стало теперь уголовно наказуемым. Это лишний раз подчеркивает повышенную общественную опасность данных преступлений.

Небесспорным представляется переименование ст. 205 УК РФ. Под террористическими актами традиционно подразумеваются политические убийства и покушения на них, то есть посягательства на жизнь видных государственных и общественных деятелей, по терминологии действующего УК РФ. Прежняя редакция ст. 277 УК РФ «По-

сягательство на жизнь государственного или общественного деятеля», закреплявшая понятие «террористический акт» в тексте своей диспозиции, соответствовала таким представлениям. Преступление, предусмотренное ст. 205 УК РФ, вполне можно было бы назвать актом терроризма, тем более что такое понятие фигурирует в названии ст. 207 «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма» и ст. 361 «Акт международного терроризма» УК РФ.

Обращает на себя внимание тот факт, что содержание террористической деятельности по-разному трактуется в федеральном законе «О противодействии терроризму» и УК РФ (в примечании 2 к ст. 205.2). В базовом антитеррористическом законе при определении террористической деятельности перечислены лишь ее казуальные проявления, подпадающие, подчеркнем это, под признаки ст. 205–205.5 УК РФ. В примечании 2 к ст. 205.2 УК РФ террористическая деятельность понимается более широко: как совершение преступлений, предусмотренных не только ст. 205–205.5, но и ст. 205.6, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ. Возникшая в антитеррористическом законодательстве путаница порождает не только различное понимание террористической деятельности, но и противоречивую следственную и судебную практику. Даже в различных статьях УК РФ понятие террористической деятельности прописано по-разному: в ст. 205.1, 205.3, 205.5 – в соответствии с федеральным законом «О противодействии терроризму», в ст. 205.2, 205.6 – в соответствии с примечанием 2 к ст. 205.2 УК РФ, а в ст. 205.4 вообще допущено смешение понятий.

Выходом из сложившейся ситуации видится унификация понятия террористической деятельности. Считаю, что более полно и точно оно раскрыто в примечании 2 к ст. 205.2 УК РФ, поэтому подобное определение необходимо инкорпорировать и в ст. 3 федерального закона «О противодействии терроризму». В результате этого нынешние редакции ст. 205.1–205.6 УК РФ значительно избавятся от двусмысленности и существенно упростятся: они будут оперировать единым понятием «террористическая деятельность» без нынешнего весьма путаного перечисления конкретных статей УК РФ.

Не вполне понятна логика высшего законодательного органа страны, причислившего в ст. 205.2 УК РФ к террористической деятельности преступления, которые к ней не относятся. Речь идет о незаконном обра-

щении с ядерными материалами или радиоактивными веществами (ст. 220), хищении либо вымогательстве ядерных материалов или радиоактивных веществ (ст. 221), а также несообщении о преступлении (ст. 205.6). Названные криминальные деяния, бесспорно, могут способствовать террористической деятельности (предоставлять орудия и средства, определять мишени террористических атак, покрывать террористов), но сами по себе эти преступления террористической деятельностью не являются.

Законодатель, думается, допустил оплошность, введя такой квалифицирующий признак террористического акта, как «умышленное причинение смерти человеку» (п. «б» ч. 3 ст. 205). Убийство (умышленное причинение смерти человеку) общепризнанно считается наиболее общественно опасным деянием, использование его в качестве квалифицирующего признака другого преступного деяния не вписывается в логику как теории множественности преступлений, так и методики квалификации преступления.

Данную точку зрения отстаивает А. С. Колосов. Дело в том, что в теории и практике уголовного права сложилась устоявшаяся модель квалификации подобных преступлений как совокупности убийства и террористического акта. Она основывается на доктринальных представлениях о личности и обществе как самостоятельных объектах уголовно-правовой охраны<sup>2</sup>.

В нынешней редакции ст. 205 УК РФ на один уровень поставлены как реальное совершение террористического акта, так и угроза его совершения. Как представляется, угрозу совершения террористического акта следовало бы выделить в отдельный состав (в отдельной части ст. 205 УК РФ). Все-таки угроза – это потенциальная опасность совершения, а не свершившийся террористический акт, ее общественная опасность ниже, и наказание, следовательно, должно быть менее строгим.

Мы уже неоднократно обосновывали целесообразность перемещения составов, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, в гл. 29 УК РФ «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства»<sup>3</sup>. В качестве аргументов можно привести следующее: во-первых, терроризм признается одной из самых опасных форм экстремизма, призывы к его осуществлению влекут ответственность по ст. 280 гл. 29 УК РФ, тогда как сами террористические проявления влекут ответственность по статьям,

расположенным в гл. 24 Особенной части УК РФ; во-вторых, терроризм, безусловно, посягая на общественную безопасность, одновременно (или главным образом?) нацелен против безопасности государства. Эту идею убедительно аргументируют в своих работах С. В. Дьяков<sup>4</sup> и М. Ф. Мусаелян<sup>5</sup>.

Одним из условий эффективного противодействия терроризму (как и организованным формам преступности вообще) справедливо считается наличие у правоохранительных органов надежных источников информации в террористических структурах. В этом качестве выступают внедренные в такие структуры лица, оказывающие органам МВД и ФСБ России конфиденциальное содействие, а также действующие под глубоким прикрытием оперативные работники. Заблаговременно представляемая внедренными лицами инсайдерская информация позволяет предупреждать и пресекать готовящиеся преступления, раскрывать и расследовать совершенные. В этой связи крайне актуальным является создание надежной правовой основы для оперативного внедрения в террористические структуры.

Еще в 1995 г. российский законодатель попытался решить данную проблему, сформулировав в ч. 4 ст. 18 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>6</sup> оперативно-розыскное основание деятельного раскаяния. Эта норма, по замыслу законодателя, позволяла освобождать от уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации участников преступных групп, не совершивших преступлений с тяжкими последствиями, которые привлекаются к конфиденциальному сотрудничеству с оперативно-розыскными органами, активно способствуют раскрытию преступлений, возмещают нанесенный ущерб.

В теории оперативно-розыскной деятельности данная новация получила название оперативно-розыскного варианта деятельного раскаяния, которое позволяет освобождать от уголовной ответственности совершивших преступления лиц. Феномен деятельного раскаяния, как известно, основывается на идее уголовно-правового компромисса<sup>7</sup>, смысл которого в данном случае состоит в предоставлении участнику преступной группы иммунитета от уголовного преследования и последующего осуждения в связи с совершенными в составе группы преступными деяниями в случае оказания оперативно-розыскным органам конфиден-

циального содействия по разработке преступной структуры<sup>8</sup>.

Однако вопреки ожиданиям законодатель не проявил должной последовательности в разрешении столь важной проблемы, а по сути, нарушил принцип комплексности законотворческой деятельности, согласно которому нормы, содержащиеся во вновь принятых законодательных актах, должны учитываться во всех остальных законах. Иными словами, оперативно-розыскное основание деятельного раскаяния следовало включить в УК РФ и УПК РФ, отвечающие за противодействие преступности уголовно-правовыми средствами.

В целях устранения существующего правового пробела предлагаем остающиеся актуальными по сей день дополнения к действующему уголовному и уголовно-процессуальному законодательству, которые позволили бы легитимировать оперативно-розыскной вариант деятельного раскаяния. После их внесения соответствующие нормы УК РФ и УПК РФ приобретут следующий вид:

– ч. 2 ст. 75 УК РФ «Деятельное раскаяние»:

«Лицо, совершившее преступление иной категории, при наличии условий, предусмотренных частью первой настоящей статьи, освобождается от уголовной ответственности только в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса, а также ч. 4 ст. 18 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»»;

– ч. 2 ст. 28 УПК РФ «Прекращение уголовного преследования в связи с деятельным раскаянием»: «Прекращение уголовного преследования лица по уголовному делу о преступлении иной категории по основаниям, указанным в части первой настоящей статьи, возможно только в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации, а также ч. 4 ст. 18 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»»<sup>9</sup>.

Законодатель предпочел иное решение. Федеральным законом от 08.12.2003 № 162-ФЗ ст. 210 УК РФ «Организация преступного сообщества (преступной организации)» дополнена примечанием следующего содержания: «Лицо, добровольно прекратившее участие в преступном сообществе... и активно способствовавшее раскрытию или пресечению этих преступлений, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления».

Указанная новелла отнюдь не сняла с повестки дня вопрос о надежной юридической основе оперативного проникновения в преступные, в том числе террористические, структуры. Норма примечания к ст. 210 УК РФ пригодна лишь для разложения преступных сообществ, отрыва от них отдельных участников, но не для приобретения источников информации в криминаль-

ной среде, поскольку только конфидент, продолжающий состоять в преступной структуре, может содействовать органам ФСБ и МВД России в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии ее противоправной деятельности. Поэтому вопрос о внесении указанных выше дополнений в УК РФ и УПК РФ по-прежнему остается открытым.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>2</sup> См.: Колосов А. С. Актуальные проблемы законодательной регламентации уголовной ответственности за террористический акт // Информац. бюл. Нац. антитеррорист. комитета. 2009. № 4. С. 238.

<sup>3</sup> См. подробнее: Савинский А. В. Уголовно-правовая оценка посягательств на основы конституционного строя и безопасность государства : моногр. Архангельск, 2008. С. 159–160.

<sup>4</sup> См.: Дьяков С. В. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства: уголовно-правовое и криминологическое исследование. СПб., 2009. С. 100–101.

<sup>5</sup> См.: Мусаелян М. Ф. Террористический акт: уголовно-правовой аспект. М., 2009. С. 68–69.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>7</sup> См.: Алиперов Х. Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием // Законность. 1999. № 5. С. 25–28.

<sup>8</sup> См.: Сандрукян Э. С., Ожжало В. В. Освобождение от уголовной ответственности членов преступных групп, активно способствовавших раскрытию и пресечению преступлений // Рос. следователь. 2004. № 9. С. 30–35.

<sup>9</sup> См.: Савинский А. В. Актуальные проблемы юридической регламентации оперативно-розыскной деятельности : моногр. Архангельск, 2010. С. 220–223.

<sup>1</sup> Sm.: Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2006. № 11. St. 1146.

<sup>2</sup> Sm.: Kolosov A. S. Aktual'ny'e problemy' zakonodatel'noj reglamentacii ugovnoy ot-vetstvennosti za terroristicheskij akt // Informacz. byul. Nacz. antiterrorist. komiteta. 2009. № 4. S. 238.

<sup>3</sup> Sm. podrobnee: Savinskij A. V. Ugolovno-pravovaya ocenka posyagatel'stv na osnovy' kon-stitucionnogo stroya i bezopasnost' gosudarstva : monogr. Arxangel'sk, 2008. S. 159–160.

<sup>4</sup> Sm.: D'yakov S. V. Prestupleniya protiv osnov konstitucionnogo stroya i bezopasnosti gos-udarstva: ugovlovno-pravovoe i kriminologicheskoe issledovanie. SPb., 2009. S. 100–101.

<sup>5</sup> Sm.: Musaelyan M. F. Terroristicheskij akt: ugovlovno-pravovoj aspekt. M., 2009. S. 68–69.

<sup>6</sup> Sm.: Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1995. № 33. St. 3349.

<sup>7</sup> Sm.: Alikperov X. Osvobozhdenie ot ugovnoy otvetstvennosti v svyazi s deyatel'ny'm raskayaniem // Zakonnost'. 1999. № 5. S. 25–28.

<sup>8</sup> Sm.: Sandrukyan E'. S., Ozhalo V. V. Osvobozhdenie ot ugovnoy otvetstvennosti chlenov prestupny'x grupp, aktivno sposobstvovavshix raskry'tiyu i presecheniyu prestuplenij // Ros. sledovatel'. 2004. № 9. S. 30–35.

<sup>9</sup> Sm.: Savinskij A. V. Aktual'ny'e problemy' yuridicheskoy reglamentacii operativno-rozy'sknoj deyatel'nosti : monogr. Arxangel'sk, 2010. S. 220–223.