
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 323(4/9)

ББК 66.3(4/8)

DOI 10.22394/1682-2358-2020-4-31-38

G.B. Romanovsky, *Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Criminal Law Department, Penza State University*

TRANSFORMATION OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE FACE OF GROWING TERRORIST THREATS

The influence of terrorist threats on the general provisions of state power organization is considered. Attention is drawn to the identified trends of change in the balance of values, strengthening the executive power by expanding its discretionary powers in the field of security, as well as transformation of the judiciary. Foreign experience of countries such as Spain, the Netherlands, the United States and Germany is studied.

Key words and word-combinations: terrorism, state, counteraction, power, transformation, securitization.

Г.Б. Романовский, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права Пензенского государственного университета (email: ur406@mail.ru)

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ НАРАСТАНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ УГРОЗ*

Аннотация. Рассматривается влияние террористических угроз на общие положения организации государственной власти. Обращено внимание на тенденции изменения баланса ценностей; усиление исполнительной власти за счет расширения ее дискреционных полномочий в сфере обеспечения безопасности; а также трансформации органов судебной власти. Рассмотрен зарубежный опыт Испании, Нидерландов, США, Германии.

Ключевые слова и словосочетания: терроризм, государство, противодействие, власть, трансформация, секьюритизация.

Терроризм в XXI в. стал глобальной угрозой. Вряд ли можно назвать страну, которая могла бы отсидеться в «тихой гавани», не ощущая на себе влияние распространяющейся по всему миру обновленной преступной идеологии. Этому способствует ряд

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00096.

факторов: интеграция национальных экономик, открытость информационного пространства, нивелирование значения государственных границ, зависимость человечества от цифровых технологий. Можно расширять данный перечень, но самое главное: террористические организации используют все указанные факторы для распространения своего влияния. Кроме того, практика показывает, что лингвистический оборот «террористический интернационал» превратился в реальность. Его основой стала сетевая модель управления, позволяющая создавать филиалы в любой точке земного шара, дифференцирующая функции между различными автономными участниками с высокой степенью свободы принятия решений. Благодаря этому, официальные органы государственной власти сталкиваются с различными трудностями, не позволяющими осуществлять эффективное противодействие традиционными методами. Это обуславливает определенный поиск новых механизмов борьбы с терроризмом, включающих перестройку всей системы управления.

В Российской Федерации базовым законом в сфере борьбы с мировой угрозой выступает Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [1]. Преамбула Закона нацеливает на то, что указанный нормативный акт формирует не только правовые, но и организационные основы противодействия, которым посвящена ст. 5, имеющая аналогичное название. Анализ ее содержания свидетельствует о ее основном предназначении — распределении компетенций, в том числе между Президентом РФ и Правительством России. Закон не затрагивает общую модель организации власти, не предусматривая создание какого-либо специального органа, уполномоченного на принятие экстраординарных решений. В то же время необходимость координационного органа не оспаривалась, что обуславливало создание в 1998 г. Федеральной антитеррористической комиссии. Ее статус (как и состав) определялся постановлением Правительства РФ от 6 ноября 1998 г. № 1302 [2].

Принятие в 2006 г. Федерального закона «О противодействии терроризму» изменило роль и значение координационного органа. Его статус был закреплен Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» [3], а значение подчеркивалось указанием на цель — «совершенствование государственного управления в области противодействия терроризму». Так появился специальный орган — Национальный антитеррористический комитет (НАК). В настоящее время Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 26 декабря 2015 г. № 664 с характерным названием — «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму» [4].

Основные особенности статуса НАК:

— правовое положение определяется Указом Президента РФ (предыдущая Федеральная антитеррористическая комиссия создавалась Правительством России). Это предопределяет иерархическую связь, замкнутую на главу государства;

— НАК — коллегиальный орган, состав которого определяется Президен-

том России. Несмотря на то что участие в нем основано на должностном положении (занятие руководящей должности в том или ином органе власти), присутствие происходит в личном порядке. Делегирование полномочий не предусматривается;

— основная цель — координация деятельности по противодействию терроризму органов всех уровней публичной власти. Предусматривается создание антитеррористических комиссий на уровне субъектов РФ, но только по решению Президента РФ. Вертикальные отношения между НАК и региональными комиссиями не предусмотрены, но предполагаются в силу иерархичности Федеральной службы безопасности России, руководитель которой выполняет функции и руководителя НАК;

— в составе НАК функционирует Федеральный оперативный штаб, уполномоченный на принятие экстренных мер по борьбе с терроризмом.

Глобальность террористических угроз оказывает общее влияние на организацию государственной власти. Обозначим некоторые общие моменты:

1. В системе ценностей приоритетное значение уделяется вопросам безопасности. Напомним, что до недавнего времени в Западной Европе доктрина преобладала идея государства — «ночного сторожа», функции которого серьезным образом ограничены. Обеспечение безопасности в таком государстве занимало особое место, но имело жесткие рамки, обусловленные принципами свободного открытого общества. В настоящее время опасность терроризма осознается в каждом государстве, что заставляет менять как общую идеологию, так и различные проявления осуществления власти. Так, Президентом России 5 октября 2009 г. утверждена Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации [5]. Аналогичные документы приняты за рубежом: например, в Испании Национальная стратегия противодействия терроризму утверждена Советом национальной безопасности 21 января 2019 г. [6]; в Нидерландах — Национальная стратегия противодействия терроризму на 2016—2020 гг. [7]. Принимаются документы общего характера. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 [8]. В 2016 г. в Германии принята Стратегия федерального правительства по предупреждению экстремизма и продвижению демократии [9]. Показательно, что в российской Стратегии четко обозначено: «Состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности». Следствием принятия указанной доктрины выступает следующее: а) смена приоритетов в осуществлении полномочий органов публичной власти; б) расширение прав контрольных и надзорных органов; в) определение чрезвычайных мер быстрого реагирования на кризисные ситуации.

В институциональном плане происходит создание специальных органов, уполномоченных на борьбу с терроризмом. В частности, Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» [10]

среди основных направлений деятельности (ст. 8) выделяет борьбу с терроризмом. В юридической науке признан факт зависимости объема компетенции органов государственной безопасности от уровня угроз [11, с. 6]. Сегодня можно наблюдать плавный процесс расширения компетенции, что влечет за собой и расширение аппарата правоохранительных служб. С учетом сложившейся ситуации в Нидерландах при Министерстве юстиции и безопасности в январе 2005 г. был создан Национальный центр противодействия терроризму и по безопасности [12]. До недавнего времени в уголовном законодательстве Нидерландов отсутствовал даже специальный состав, посвященный террористическому акту. Кстати, изменения происходят и в структуре международных организаций. В июне 2017 г. в ООН было создано Управление по борьбе с терроризмом, которое возглавляет российский дипломат В.И. Воронков.

Аналогичные процессы происходят практически во всех странах мира. В западном мире вводится термин «секьюритизация», который отражает общее подчинение властной деятельности вопросам обеспечения безопасности [13]. Возникает разбалансировка системы ценностей, что можно наблюдать в отношении разнопорядковых принципов: уважения прав человека, свободы конкуренции и т.п.

Можно также выявить четкую закономерность: повышение опасности террористических угроз приводит к реформам внутри правоохранительной системы, следствием которой становится ее усиление. Такая тенденция характерна для многих стран. Терракт 11 сентября 2001 г. привел к принятию Патриотического акта [14] (документ был утвержден уже 24 октября 2001 г. Палатой представителей Конгресса США 357 голосами «за», 66 — «против») [15]. Терракты второй половины 2015 г. во Франции (расстрел редакции «Charlie Hebdo», взрывы на стадионе Стад-де-Франс и др.) привели к принятию Закона от 22 марта 2016 г. № 2016-339 «О противодействии и борьбе с невоспитанностью, против преступлений в сфере общественной безопасности и общественного транспорта», а также Закона от 3 июня 2016 г. № 2016-731 «Об усилении борьбы с организованной преступностью, терроризмом и их финансированием, а также о повышении эффективности и гарантий уголовного судопроизводства» [16]. Российская Федерация — не исключение. Дело не в подтверждении конспирологических теорий, а в том, что совершенные атаки, закончившиеся значительным числом жертв, ярко показывают уязвимость системы безопасности, нуждающейся в определенной корректуре. Например, летом 2016 г. общественность бурно обсуждала «пакет Яровой», в рамках которого вносились изменения в различные законодательные акты — в том числе предлагалось ввести лишение гражданства за совершение террористической деятельности. Тогда данное положение было снято с обсуждения. 3 апреля 2017 г. произошел теракт в метро Санкт-Петербурга. Следствие выяснило, что террористом-смертником был Акбаржон Джалилов, родившийся в Киргизии и получивший российское гражданство в 2011 г. Тогда была поднята инициатива о лишении гражданства, которая и реализовалась в виде Федерального закона от 29 июля

2017 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации” и статьи 8 и 14 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» [17].

2. Необходимость эффективной борьбы с терроризмом становится причиной реформирования органов власти. В науке и практике признается, что именно исполнительная власть может быстро и адекватно решать проблемы, возникающие в условиях разрастания кризисных ситуаций. Крайним примером может выступать военное положение, в рамках которого могут прекращаться работа законодательного органа, приостанавливаться деятельность политических партий, вводиться масштабные ограничения прав человека, отражающиеся на всей организации государства и общества. Борьба с терроризмом также приводит к консолидации государственных и общественных институтов. В зарубежной науке признается, что ключевая роль закрепляется за исполнительной властью, имеющей больше возможностей по предотвращению терактов в силу «секретности, скорости и гибкости» [18]. Судьи обозначаются «любителями, играющими в политику безопасности» (это мнение американских ученых) [19].

Примером проведения политических реформ в результате террористической атаки могут служить события в России. Напомним, в сентябре 2004 г. произошел беспрецедентный теракт в Беслане, унесший значительное число жизней детей. 13 сентября Президент России В.В. Путин в своей программной речи обозначил необходимость проведения масштабной реформы исполнительной ветви власти: «Прежде всего важнейшим фактором укрепления государства считаю единство системы исполнительной власти в стране. Единство, вытекающее из смысла и буквы статьи 77 Конституции Российской Федерации. Фактически речь идет о том, что по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения органы исполнительной власти в Центре и в субъектах Федерации образуют единую систему власти и соответственно должны работать как целостный соподчиненный единый организм» [20]. Итогом стало изменение процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица в субъекте РФ (законодательным органом по представлению Президента России). Несколькими годами ранее (а именно в 2000 г.) депутат Государственной Думы РФ В. Ледник (фракция «Единство») выступил с похожей инициативой. Однако она не нашла поддержки большинства («за» голосовала только фракция ЛДПР). В тот момент инициатива главы государства имела критическую оценку. А.Ю. Грудцына высказалась об отъеме части народного суверенитета [21]. Т.Я. Хабриева, напротив, ссылаясь на зарубежный опыт, указала на общие тенденции усиления вертикали власти [22]. Подобные дискуссии можно наблюдать и за рубежом в процессе реализации инициатив исполнительных органов государства. Б. Акерман, критикуя объявленную Президентом США Дж. Бушем-младшим «войну террору», отмечает, что тем самым происходит легализация односторонних действий администрации главы государства, попирающих систему сдержек и противовесов: «Воинственный призыв к псевдвойне — это как раз то,

что должно обеспечить риторическое прикрытие односторонним действиям сомнительной законности» [23].

3. Борьба с терроризмом оказывает воздействие на организацию судебной власти. Отметим испанский опыт, где создан специальный суд по делам о терроризме, рассматривающий три категории дел (по первой инстанции): помимо терроризма, еще коррупционные дела и дела в отношении наркомафии. Это специальный судебный орган с резиденцией в Мадриде — в так называемом Национальном суде (Audiencia Nacional d'Espagna) [24]. Данный орган рассматривает также дела об оправдании терроризма. Создание такого суда не нашло общей поддержки. Подверглось критике даже название, включающее слово «национальный», тем самым посягающее на автономию ряда областей (в частности, Каталонии) [25]. Существование такого суда оспаривалось в Конституционном Суде Испании, где основным доводом заключался в запрете создания чрезвычайных судов. Статья 117 Конституции Испании предусматривает принцип единства судебной власти и запрет деятельности чрезвычайных трибуналов. 16 декабря 1987 г. Конституционный Суд Испании подтвердил конституционность создания специальной инстанции [26], указав на усмотрение законодателя в вопросе установления («на основе иных конституционных ценностей») централизованного судебного органа. Однако споры не утихают по настоящее время. Противники настаивают, что Audiencia Nacional d'Espagna — политический суд («парадигма политизации правосудия») [27].

В США, в соответствии с Законом 1978 г. о наблюдении за деятельностью иностранных разведывательных служб в США (Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA) [28], действует специальный суд, уполномоченный на выдачу санкций для проведения электронного наблюдения за лицами, обвиненными в подготовке террористических преступлений. В юридической печати США он называется суд FISA. Подобные специальные инстанции предусматриваются законодательством Германии и Великобритании.

В России, согласно ч. 6.1 ст. 31 Уголовно-процессуального кодекса РФ, 1-му Восточному окружному военному суду, 2-му Западнему окружному военному суду, Центральному окружному военному суду и Южному окружному военному суду подсудны уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 211 и ч. 4 ст. 361 Уголовного кодекса РФ. Все указанные преступления относятся к террористическим. УПК России также исключает рассмотрение дел о терроризме судами с участием присяжных заседателей [29].

Подводя итог, отметим, что усиление террористических угроз влияет не только на уголовное законодательство, что приводит к дифференциации ответственности за различные противоправные действия, но и воздействует на общие вопросы организации государственной власти. Происходит усиление компетенции спецслужб и правоохранительных органов, обусловленное необходимостью обеспечения безопасности. Первоначальное расширение компетенции, происходящее, как правило, в виде временных

правил, постепенно превращается в обычный правовой режим. Это приводит к острым дискуссиям в гражданском обществе и создает моменты недоверия к официальной деятельности органов государственной власти. Данная тенденция должна минимизироваться информационной открытостью (в допустимых пределах) и прозрачностью спецслужб в процессе противодействия террористическим угрозам. Необходим постоянный диалог публичных институтов и общества, раскрывающий объективность введения дополнительных ограничительных правил.

Библиографический список

1. СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
2. СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5697.
3. СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897.
4. СЗ РФ. 2015. № 52 (ч. I). Ст. 7591.
5. Российская газета. 2009. № 198, 20 окт.
6. La Estrategia Nacional Contra el Terrorismo. URL: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia%20contra%20Terrorismo_SP.pdf.pdf
7. Nationale Contraterrorismestrategie 2016–2020. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/terrorisme-en-nationale-veiligheid/documenten/rapporten/2016/07/11/tk-bijlage-nationale-contraterrorismestrategie-2016-2020>
8. СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
9. Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung. URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/strategie-extremismuspraevention-und-demokratieforderung.pdf?__blob=publicationFile&v=3
10. СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
11. *Кужовский А.А.* Национальная безопасность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
12. NCTV. URL: <https://www.nctv.nl/>
13. *McGhee D.* Building a Consensus on «National Security»: Terrorism, Human Rights and «Core Values» / Security, Citizenship and Human Rights. Palgrave Politics of Identity and Citizenship Series. Palgrave Macmillan. London, 2010. P. 38–65. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230283183_3
14. Act on the «Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism». URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>
15. *Романовская О.В.* Акт о патриотизме: ограничения права на неприкосновенность частной жизни в США в целях противодействия терроризму // Наука. Общество. Государство. 2017. Т. 5, № 2. С. 10–16.
16. Legifrance – Le service public de l'accès au droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032282279&categorieLien=id>
17. СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4792.
18. *Walker C.* Human Rights and Counterterrorism in the UK. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2100559
19. *Posner E.A., Vermeule A.* Terror in the Balance. New York: Oxford University Press, 2007.
20. Выступление Президента России Владимира Путина на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов РФ 13 сентября 2004 г. URL: https://www.ng.ru/politics/2004-09-14/1_speech.html
21. *Грудцына Л.Ю.* К вопросу об отмене всенародных выборов губернаторов // Законодательство и экономика. 2004. № 11. С. 24–28.

22. *Хабриева Т.Я.* Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 3–10.
23. *Ackerman B.* Terrorism and the Constitutional Order // Fordham Law Review. 2006. Vol. 75, № 2. P. 475–488. URL: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4193&context=flr>
24. Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / В.Ю. Артемов, И.С. Власов, Н.А. Голованова [и др.]; отв. ред. И.С. Власов. М., 2014.
25. *Lopez M.G.* La creaciyn de la Audiencia Nacional desde el Tribunal de Orden Pъblico // Revista de Derecho UNED. 2015. № 17. P. 753–774. URL: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2015-17-5120/Creacion_Audiencia_Nacional.pdf
26. Sentencia № 199/1987, 16/12/1987. URL: https://web.archive.org/web/20080128100851/http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1987-0199
27. *Manrique P.* La Audiencia Nacional, un tribunal politico y especial // Diagonal. 2009. 30 Nov. URL: <https://www.diagonalperiodico.net/la-audiencia-nacional-tribunal-politico-y-especial.html>
28. Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978. URL: <http://legcounsel.house.gov/Comps/Foreign%20Intelligence%20Surveillance%20Act%20of%201978.pdf>
29. *Маишовец А.О.* В поиске баланса конституционных ценностей // Администратор суда. 2019. № 4. С. 28–32.