

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2024.163.6.011-020

О. В. Брежнев*

Проблемы противодействия терроризму в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы, касающиеся различных аспектов деятельности по противодействию терроризму в России. Данная деятельность предполагает применение комплекса политических, социально-экономических, информационно-пропагандистских, правовых, специальных и иных мер, возможность введения правового режима контртеррористической операции, а также обеспечение восстановления прав лиц, пострадавших в результате действий террористов. Показано содержание правовых позиций Конституционного Суда РФ, касающихся вопросов о формах и методах антитеррористической деятельности, в том числе о критериях оценки применяемых при этом правоограничений, их допустимости, соразмерности и пропорциональности. Особое внимание уделено конституционно значимым аспектам рассмотрения уголовных дел о терроризме, проблемам антитеррористической защищенности объектов транспортной и иной инфраструктуры, вопросам социальной защиты военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и иных лиц, осуществляющих противодействие терроризму. Раскрыта значимость сформулированных Конституционным Судом РФ правовых позиций, характер их воздействия на правотворческую и правоприменительную деятельность в исследуемой области.

Ключевые слова: конституционный контроль; орган; конституция; суд; регламентация; правосудие; права; ограничения; противодействие; правовой акт; терроризм.

Для цитирования: Брежнев О. В. Проблемы противодействия терроризму в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 6. — С. 11–20. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.163.6.011-020.

Благодарности. НИР в рамках государственного задания на 2024 г. «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюционирующих личности, общества и государства» (№ 0851-20200033).

© Брежнев О. В., 2024

* *Брежнев Олег Викторович*, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета, профессор кафедры административного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова
50 лет Октября ул., д. 94, г. Курск, Россия, 305040
obrezhnev@yandex.ru

Problems of Countering Terrorism in the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation

Oleg V. Brezhnev, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Financial Law, Constitutional, Civil and Administrative Procedures, Southwestern State University; Professor, Department of Administrative Law, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University, Kursk, Russian Federation
obrezhnev@yandex.ru

Abstract. The paper elucidates the problems related to various aspects of counter-terrorism activities in Russia. This activity involves the use of a set of political, socio-economic, information and propaganda, legal, special and other measures, the possibility of introducing a legal regime for a counter-terrorism operation, as well as ensuring the restoration of the rights of persons affected by the actions of terrorists. The author examines the content of the legal standing of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning the forms and methods of anti-terrorist activities, including the criteria for evaluating the legal restrictions applied in this case, their admissibility and proportionality. Special attention is paid to constitutionally significant aspects of the consideration of criminal cases on terrorism, problems of anti-terrorist protection of transport and other infrastructure facilities, issues of social protection of military personnel, law enforcement officers and other persons engaged in countering terrorism. The author explains the significance of the legal standings defined by the Constitutional Court of the Russian Federation, the nature of their impact on law-making and law enforcement activities in the area under consideration.

Keywords: constitutional review; body; constitution; court; regulation; justice; rights; restrictions; counteraction; legal act; terrorism.

Cite as: Brezhnev OV. Problems of Countering Terrorism in the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(6):11-20. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.163.6.011-020.

Acknowledgments. Research within the framework of the state task for the year 2024 «Transformation of private and public law in conditions of evolving personality, society and the State» (No. 0851-20200033).

Терроризм, представляющий собой идеологию и практику использования направленных на устрашение населения и имеющих противоправный характер мер насилия с целью воздействия на принятие решений органами публичной власти, международными организациями, является одной из глобальных проблем XXI в. Каждое из современных государств разрабатывает и применяет систему способов противодействия терроризму¹. Именно комплексный характер использования политических, социально-экономических, информационно-пропагандистских, правовых, специальных и иных мер

позволяет наиболее эффективно противостоять этому опасному социальному явлению.

В России действует федеральное законодательство, регламентирующее осуществление государством политики, направленной на противодействие терроризму². Оно включает в себя Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»³, указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»⁴, Концепцию противодействия терроризму в РФ, утвержденную Президентом РФ 5 октября 2009 г., регулярно принимаемый на определен-

¹ См.: Бастрыкин А. И. Современные способы противодействия терроризму и экстремизму // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 6 (127). С. 167–170.

² См.: Мешев И. Х. Правовая политика государства в сфере противодействия терроризму // Образование и право. 2021. № 6. С. 324–329.

³ СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁴ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

ный период Комплексный план противодействия идеологии терроризма в РФ и другие акты.

Следует отметить, что федеральное законодательство о противодействии терроризму предполагает возможность введения особого правового режима контртеррористической операции (ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму»), в условиях которого допускается применение правоограничительных мер, в том числе связанных с принудительным воздействием на лиц, не исполняющих требования соответствующего режима. Кроме того, предусмотрены различные меры юридической ответственности как непосредственно за совершение террористических актов (ст. 205 УК РФ), так и за содействие террористической деятельности (ст. 205.1 УК РФ), публичные призывы к ее осуществлению (ст. 205.2 УК РФ), нарушение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) (ст. 217.3 УК РФ, ст. 20.35 КоАП РФ) и др.

Практика применения мер по противодействию терроризму актуализирует как вопрос о том, насколько эти меры эффективны и способствуют решению задач в рассматриваемой области, так и проблему соразмерности, пропорциональности содержащихся в них ограничений целям защиты конституционно значимых ценностей, в том числе основ конституционного строя⁵. Данные аспекты антитеррористических норм, а также особенности их применения неоднократно становились предметом рассмотрения КС РФ в делах, связанных с конституционным нормоконтролем. При этом КС РФ формулировал правовые позиции, основанные на конституционно-правовой интерпретации федерального законодательства.

Прежде всего отметим те из них, которые касаются *форм и методов осуществления антитеррористической деятельности*.

Статья 16 Федерального закона «О противодействии терроризму» допускает в целях сохранения жизни и здоровья людей проведение переговоров с террористами, но при этом

не могут рассматриваться выдвигаемые ими политические требования. Аналогичная норма содержалась и в ранее действовавшем Федеральном законе от 25.07.1998 № 130-ФЗ «О противодействии терроризму»⁶ (п. 2 ст. 14).

КС РФ дал оценку этой норме в определении от 19.02.2009 № 137-О-О, принятом в связи с коллективной жалобой группы граждан, признанных потерпевшими в результате террористического акта в г. Беслане 1–3 сентября 2004 г. По мнению заявителей, в ситуации, когда террористами никаких иных, кроме политических, требований не заявляется, данная ограничительная норма вступает в противоречие с ч. 1 ст. 20 Конституции РФ, гарантирующей право на жизнь, ибо она, по сути, исключает проведение переговоров для спасения жизни заложников.

КС РФ отметил, что терроризм представляет собой опасность для конституционного строя государства. Международно-правовые акты ориентируют все государства на бескомпромиссную борьбу с этим явлением, на недопустимость выполнения любых политических требований террористов, рекомендуют применение комплекса профилактических мер, способствующих отказу от террористической деятельности.

По своей сути терроризм — это политический акт, целью которого является запугивание населения, нарушение общественной безопасности, оказание воздействия именно на политическую сферу, направленного на изменение конституционных принципов организации государства и общества. Таким образом, оспариваемое заявителями положение является именно гарантией данных конституционных ценностей, исключая не только удовлетворение политических требований террористов, но даже ведение об этом переговоров с ними. Кроме того, запрет на рассмотрение политических требований террористов играет и важную превентивную роль: он является мерой предупреждения террористических актов, делая достижение их политических целей невозможным, а сам акт терроризма по этой

⁵ См.: *Темираев А. В.* О состоянии и проблемах совершенствования конституционно-правового регулирования противодействия терроризму в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 13–17.

⁶ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.

причине — бессмысленным. Иной подход привел бы к существенному усилению агитационно-пропагандистского эффекта террористического акта и способствовал бы совершению подобных действий в дальнейшем, превращению их в некий механизм политического управления, что несовместимо с принципами демократического правового государства (ст. 1 Конституции РФ).

Предметом рассмотрения КС РФ являлась также ст. 14.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»⁷ о том, что погребение лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено из-за смерти в результате пресечения террористического акта с их участием, осуществляется в особом порядке, установленном Правительством РФ, при этом тела данных лиц для захоронения не выдаются и о месте их погребения не сообщается даже родственникам (постановление от 28.06.2007 № 8-П⁸). В качестве заявителей выступали родственники лиц, погибших при нападении террористов на г. Нальчик 13–14 октября 2005 г. и принимавших, по мнению следствия, участие в этом террористическом акте.

КС РФ сформулировал правовую позицию о том, что конституционное положение об охране государством достоинства личности (ч. 1 ст. 21) предполагает создание такого правового режима, который гарантировал бы и достойное отношение к памяти человека, т.е. его личные права должны охраняться не только при жизни, но и после смерти, а государственные органы — воздерживаться от посягательств на них. Отсюда вытекает необходимость обеспечения для умершего человека таких обрядовых действий по погребению, которые соответствовали бы национальным и религиозным традициям с учетом волеизъявления и пожелания родственников.

Таким образом, норма об особом порядке захоронения лиц, участвовавших в совершении террористических актов, выступает как опре-

деленное ограничение конституционных прав на охрану достоинства личности и физическую неприкосновенность, а также свободы совести и убеждений (ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 22, ст. 28, ч. 1 и 3 ст. 29 Конституции РФ). Однако такое ограничение является соразмерным и оправданным: оно направлено на ослабление информационного и психологического воздействия, оказываемого террористическим актом, т.е. его агитационно-пропагандистского эффекта. Погребение лиц, принимавших участие в террористическом акте, в общем порядке могло бы способствовать пропаганде идей террора, оскорблять чувства родственников жертв теракта, нагнетать межнациональную и межконфессиональную рознь. Места захоронения террористов могли бы тогда превратиться в объект культового поклонения экстремистски настроенных граждан, использоваться для пропаганды идеологии террора и вовлечения в эту деятельность иных лиц. А это, в свою очередь, создавало бы угрозу общественному порядку и безопасности, правам и законным интересам граждан, т.е. конституционно значимым ценностям⁹.

Вместе с тем КС РФ указал, что родственникам лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено в связи со смертью в результате пресечения террористического акта, в котором они принимали участие, должно быть гарантировано право на обжалование в суд решения об отказе в выдаче тела соответствующего лица. Надлежащей правовой формой для подобного решения является постановление о прекращении уголовного дела в отношении данного лица в связи с его смертью, которое собственно и будет предметом судебного обжалования в этом случае.

В решениях КС РФ также затронут вопрос о составе суда при рассмотрении уголовных дел, связанных с террористической деятельностью (постановление от 19.04.2010 № 8-П¹⁰). Первоначально УПК РФ допускал их рассмотрение

⁷ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146.

⁸ СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3346.

⁹ См.: Пчелинцев С. В. Новое законодательство о противодействии терроризму и ограничения прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2006. № 5 (113). С. 36–45.

¹⁰ СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2276.

судом с участием коллегии присяжных заседателей, однако позднее Федеральный закон от 30.12.2008 № 321-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму»¹¹ изъял эти дела из подсудности суда с участием присяжных и установил, что они рассматриваются в первой инстанции коллегией из трех профессиональных судей.

Оценивая эту новацию, КС РФ отметил, что из Конституции РФ (ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 123) не вытекает право каждого обвиняемого на рассмотрение его уголовного дела судом с участием присяжных заседателей. Таким образом, определение перечня тех уголовных дел, рассмотрение которых допускается таким составом суда, составляет дискрецию федерального законодателя. Соответственно, изменение данного перечня не является ограничением права на судебную защиту. Единственный случай, когда Конституция РФ (ч. 2 ст. 20) прямо предусматривает право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей, — когда в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкое преступление против жизни может быть назначена смертная казнь. Однако с учетом того, что в РФ в течение длительного времени сложился конституционно-правовой режим неприменения смертной казни, данная оговорка утратила практический смысл.

Специфика террористических преступлений состоит в том, что они направлены на устрашение населения, нередко совершаются общепропагандным способом и предполагают придание данным действиям широкой огласки с тем, чтобы вызвать у людей страх за свою жизнь, здоровье, имущество. Поэтому присяжные заседатели по таким делам, как правило, имеют возможность получать информацию относительно их обстоятельств из многочисленных непроцессуальных источников. Такая информация (не всегда достоверная и проверенная) способна влиять на позицию присяжных. Исходя из это-

го, федеральный законодатель обязан принять меры по обеспечению независимости и беспристрастности суда при рассмотрении соответствующих уголовных дел. Одной из возможных мер, направленных на достижение этой цели, является изменение законодательных норм, определяющих состав суда, что не может рассматриваться как необоснованное решение.

Кроме того, следует учесть повышенную сложность и специфику преступлений террористической направленности, что предопределяет правомочие именно коллегии из профессиональных судей решать вопрос о виновности лиц, обвиняемых в совершении данных преступлений, на основе установленных фактических обстоятельств и оценки собранных доказательств.

Дополнительным свидетельством сложности квалификации данной группы преступлений является то, что *некоторые ее аспекты* неоднократно рассматривались КС РФ. В определении от 29.01.2015 № 153-О КС РФ указал, что составом преступления, предусмотренного частью 2 ст. 205 УК РФ («Террористический акт») не охватывается такой признак, как умышленное причинение смерти, что в случае наступления такого последствия требует квалификации деяния по совокупности ст. 205 и 105 («Убийство») УК РФ. В свою очередь, состав преступления, предусмотренного статьей 105 УК РФ, не охватывает специфических признаков террористического акта, таких как устрашение населения, дестабилизация деятельности органов власти как цели деяния¹² и др.

В определении от 25.09.2014 № 2055-О КС РФ рассматривал вопрос о том, насколько уголовная ответственность за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 205.2 УК РФ) соотносится с конституционными свободами мысли, слова и совести (ст. 28, ч. 1, 3–5 ст. 29 Конституции РФ). КС РФ отметил, что соответствующая норма об уголовной ответственности установлена в порядке испол-

¹¹ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 29.

¹² См.: *Каноква Л. Ю.* О некоторых проблемах совершенствования уголовного законодательства Российской Федерации в отношении противодействия терроризму и экстремизму // Пробелы в российском законодательстве. 2022. Т. 15. № 5. С. 124–128.

нения международных обязательств РФ, вытекающих из Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма, утвержденной Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.1994 49/60, и других международно-правовых актов, которые указывают на необходимость принятия государствами мер, направленных на пресечение публичных подстрекательств к совершению террористических действий.

Ввиду этого норма ст. 205.2 УК РФ призвана обеспечить защиту общественной безопасности и устанавливает ответственность только за такие призывы к террористической деятельности, которые осуществляются публично. Решая вопрос о публичности призывов, суды должны учитывать место, способ их распространения (в общественных местах, на публичных мероприятиях, в сети Интернет и т.д.). Поэтому соответствующий уголовно-правовой запрет не может рассматриваться как нарушающий конституционные права и свободы граждан.

Определенные правовые позиции КС РФ касаются *защиты прав пострадавших от террористических актов*¹³. В определении от 27.12.2005 № 523-О¹⁴, принятом в связи с жалобами заложников и родственников погибших в результате террористической акции 23–26 октября 2002 г. в Доме культуры 1-го ГПЗ (г. Москва), КС РФ рассматривал предусмотренный федеральным законодательством механизм возмещения имущественного и морального вреда, причиненного террористами. Суды общей юрисдикции толковали его неоднозначно: во многих случаях отказывали в удовлетворении требований к органам исполнительной власти РФ и субъектов РФ о возмещении морального вреда, ссылаясь на то, что такие требования могут быть адресованы только его причинителю, иногда отказывали также в возмещении органами власти вреда, причиненного смертью кормильца, и расходов на погребение.

КС РФ установил, что порядок возмещения вреда, причиненного пострадавшим от терро-

ристического акта, включает несколько составляющих:

1) компенсационные выплаты государства физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта (ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О противодействии терроризму»);

2) возмещение вреда в порядке уголовного судопроизводства;

3) возмещение вреда в исковом порядке в соответствии с нормами ГК РФ (ст. 1064 и др.).

Все элементы данного механизма не являются взаимоисключающими. Использование уголовно-процессуального и гражданско-процессуального порядка предполагает возмещение вреда за счет его причинителя в части, превышающей выплаченную государством компенсацию.

Механизм компенсационных выплат носит публично-правовой характер. Государство фактически берет на себя ответственность за действия третьих лиц. Тем самым оно гарантирует возмещение вреда пострадавшим с учетом того, что иным образом они часто не могут реализовать право на возмещение, т.к. причинителя вреда (террориста) либо нет в живых, либо у него нет средств, либо он не установлен. В некоторых случаях возмещение вреда в исковом порядке не исключено, но оно будет неизбежно носить отсроченный характер, а выплата лицам, попавшим в подобную жизненную ситуацию, должна осуществляться незамедлительно. Таким образом, выплачивая компенсации, как правило, в виде фиксированной суммы, как отметил КС РФ, «государство выступает не как причинитель вреда (что требовало бы полного возмещения причиненного вреда) и не как должник по деликтному обязательству, а как публичный орган, выражающий общие интересы, и как распорядитель бюджета, создаваемого и расходующего в общих интересах».

Кроме того, не исключается оспаривание потерпевшими в порядке административного судопроизводства законности действий государ-

¹³ См.: Метельков А. Н. Противодействие терроризму: коллизии в правовой минимизации последствий // Пробелы в российском законодательстве. 2023. Т. 16. № 2. С. 23–30.

¹⁴ СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1326.

ственных органов и должностных лиц, направленных на пресечение террористической акции и устранение ее последствий. Так, потерпевшие в результате теракта в Доме культуры 1-го ГПЗ (г. Москва) в жалобе в КС РФ ссылались на необходимость возмещения вреда, связанного с организацией и проведением операции по освобождению заложников, предоставлением неполной или недостоверной информации о происходящем в месте совершения теракта, неправильной организацией эвакуации, не оказанием первой медицинской помощи и т.д. Признание конкретных действий незаконными открывает возможность компенсации причиненного ими имущественного и морального вреда с учетом ранее сформулированной КС РФ правовой позиции о том, что государство, по смыслу ст. 53 Конституции РФ, несет обязанность по возмещению вреда, связанного с его деятельностью в различных сферах, независимо от возложения такой ответственности на конкретные органы и должностных лиц (постановление КС РФ от 01.12.1997 № 18-П¹⁵).

КС РФ сформулированы ряд правовых позиций, касающихся необходимости *соблюдения требований по антитеррористической защищенности различных объектов и применения мер административной ответственности за их неисполнение*. Особенно это касается объектов транспортной инфраструктуры.

Статья 11.15.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение требований в области транспортной безопасности, в том числе связанных с антитеррористической защищенностью транспорта (отсутствие на транспортном объекте технических средств обеспечения безопасности, проведение досмотров не аттестованными в установленном порядке лицами, нарушения пропускного режима и др.)¹⁶. При этом часть 1 данной статьи предусматривает ответственность по неосторожности, а часть 3 —

за умышленное деяние. Разграничение этих составов в тех случаях, когда к административной ответственности привлекается транспортная организация, представляло собой определенную проблему для правоприменительной практики. Если ранее организация уже привлекалась за нарушение соответствующих требований по неосторожности и не выявлено обстоятельств, которые препятствовали бы принятию мер по обеспечению транспортной безопасности, суды общей юрисдикции считали возможным квалифицировать данное правонарушение, совершенное юридическим лицом, как умышленное.

КС РФ в постановлении от 14.04.2020 № 17-П¹⁷ дал конституционно-правовое истолкование соответствующим нормам КоАП РФ, отметив, что привлечение юридического лица к административной ответственности по ч. 3 ст. 11.15.1 КоАП РФ за умышленное неисполнение требований транспортной безопасности допустимо лишь в тех случаях, когда установлен и надлежащим образом мотивирован в постановлении по делу об административном правонарушении умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (сотрудников) организации, ответственных за транспортную безопасность. Во всех иных случаях, когда умысел в действиях данных лиц не усматривается, но при этом организацией не были приняты все зависящие от нее меры по исполнению соответствующих требований, транспортная организация может быть привлечена к административной ответственности только по неосторожности (ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ).

Данные правовые позиции КС РФ получили развитие в постановлении от 21.07.2021 № 39-П¹⁸ применительно к составу административного правонарушения, предусмотренному частью 1 ст. 11.15.2 КоАП РФ «Нарушение установленных в области обеспечения транспортной безопасности порядков и правил». Заявитель — транспортная организация — был привлечен

¹⁵ СЗ РФ. 1997. № 50. Ст. 5711.

¹⁶ См.: Канунникова Н. Г. К вопросу о реализации механизма административно-правового регулирования противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 36–38.

¹⁷ СЗ РФ. 2020. № 20. Ст. 3221.

¹⁸ СЗ РФ. 2021. № 31. Ст. 5988.

к административной ответственности за нарушение порядка разработки планов обеспечения безопасности транспортных средств. Он полагал, что только одновременное нарушение порядков проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и формирования планов обеспечения ее безопасности, с учетом бланкетного характера данной нормы, образует состав правонарушения, предусмотренного частью 1 ст. 11.15.2 КоАП РФ. Кроме того, по его мнению, не являются определенными нормы об исчислении срока давности привлечения к административной ответственности за это правонарушение и о форме вины.

КС РФ выявил конституционно-правовой смысл соответствующих норм КоАП РФ. Он указал, что ответственность по ч. 1 ст. 11.15.2 КоАП РФ возможна за нарушение *любого из предъявляемых указанными порядками требований*, повлекшее за собой по истечении установленных законом сроков неисполнение правил транспортной безопасности либо отказ в их утверждении. Это вытекает из предназначения этой нормы. Привлечение организации к административной ответственности за это правонарушение по неосторожности может иметь место в тех случаях, когда из обстоятельств дела не следует умышленный характер действий соответствующих работников организации, ответственных за транспортную безопасность, и при этом у юридического лица имелась возможность исполнения соответствующих порядков, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Срок давности по данным делам должен исчисляться со дня истечения установленных законодательством об обеспечении транспортной безопасности сроков представления результатов проведенной оценки и (или) разработанных планов, а в случае отказа в их утверждении — со дня соответствующего отказа, принятого после истечения таких сроков.

Большое внимание в практике КС РФ было уделено различным аспектам *социальной защиты военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и иных лиц*, осуществ-

ляющих борьбу с терроризмом, в том числе получивших при этом ранение (увечье).

Федеральное законодательство устанавливает систему мер социальной поддержки для лиц, осуществляющих на профессиональной основе деятельность в антитеррористической сфере, включая пособия, иные выплаты. Очень непростым для правоприменительной практики оказался вопрос о том, как в определенных жизненных ситуациях сочетаются назначения различных выплат.

В постановлении от 29.03.2019 № 16-П¹⁹ КС РФ рассмотрел ситуацию гражданина, который, проходя службу во внутренних войсках МВД России, в ходе контртеррористической операции в Северо-Кавказском регионе получил тяжелое минно-взрывное ранение, в связи с чем ему была произведена единовременная выплата, предусмотренная частью 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», в размере 300 тыс. руб. Впоследствии он заключил новый контракт о прохождении военной службы, который через три года был расторгнут в связи с признанием его не годным к военной службе по состоянию здоровья, обусловленному полученным ранением. Его заявление о выплате предусмотренного в случае расторжения контракта по этому основанию в соответствии с п. 1 ч. 12 ст. 3 Федерального закона от 07.11.2011 № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»²⁰ единовременного пособия в размере 2 млн руб. было оставлено без удовлетворения. Эту позицию поддержали военные суды, мотивируя тем, что из ч. 6 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» (в действовавшей тогда редакции) вытекало, что единовременное пособие по одному основанию (в данном случае — в связи с получением ранения) может быть назначено только один раз и заявитель уже воспользовался этой возможностью.

КС РФ пришел к выводу о том, что с учетом конституционно-правового смысла данных норм выплата одного пособия не должна ис-

¹⁹ СЗ РФ. 2019. № 14 (ч. IV). Ст. 1649.

²⁰ СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.

ключать выплату другого. Иное, вопреки цели формирования особых мер социальной защиты для лиц, участвующих в мероприятиях по противодействию терроризму, препятствовало бы надлежащему возмещению вреда военнослужащим, принимавшим участие в контртеррористической операции, и ставило бы их в худшее положение по сравнению даже с теми из них, кто не участвовал в подобной операции, что недопустимо, поскольку защита прав граждан в РФ как демократическом, правовом и социальном государстве должна осуществляться на началах справедливости и юридического равенства.

Впоследствии федеральный законодатель, исходя из правовых позиций КС РФ, изменил норму ч. 6 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», расширив объем социальной помощи лицам, участвующим в борьбе с террористами (Федеральный закон от 18.03.2020 № 54-ФЗ «О внесении изменений в статью 21 Федерального закона “О противодействии терроризму”»²¹).

В постановлении от 15.11.2011 № 24-П²² КС РФ рассматривал проблему признания ветеранами боевых действий участников отрядов самообороны, образованных при вторжении международных террористов в Республику Дагестан в августе — сентябре 1999 г. Формирование данных отрядов по решению Государственного совета Дагестана следует рассматривать как участие этого субъекта Федерации в осуществлении полномочий по противодействию терроризму. Отряды самообороны были организованы из числа добровольцев с правом ношения огнестрельного оружия в конкретных населенных пунктах для охраны важных объектов, административных границ и обеспечения правопорядка, а их направление для выполнения задач непосредственно в зоне военных действий допускалось только по решению Совета безопасности Республики Дагестан. Данные подразделения совместно с органами внутренних дел принимали участие в блокиро-

вании и локализации отдельных территорий, на которых имели место вооруженные столкновения, в разоружении и ликвидации незаконных вооруженных формирований. Многие добровольцы, принимавшие участие в отрядах самообороны, проявили мужество и героизм, в связи с чем были удостоены государственных наград РФ, в том числе посмертно.

КС РФ установил, что участие в деятельности отрядов самообороны в Республике Дагестан следует рассматривать как форму исполнения гражданами РФ своего долга по защите Отечества (ч. 1 ст. 59 Конституции РФ). Хотя ст. 3 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»²³ на момент рассмотрения дела прямо не относил участников отрядов самообороны к ветеранам боевых действий, она не препятствовала федеральному законодателю установить специальное правовое регулирование, направленное на признание их заслуг перед Отечеством, включая дополнительные меры социальной поддержки. Федеральный закон от 02.08.2019 № 320-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 4 Федерального закона “О ветеранах”»²⁴ отнес данную категорию лиц к числу ветеранов боевых действий.

В завершение следует отметить, что правовые позиции КС РФ в области противодействия терроризму имеют существенную значимость в целом ряде аспектов.

Во-первых, они способствуют совершенствованию федерального законодательства в рассматриваемой области, приведению его в соответствие с принятыми международными стандартами в этой сфере, устранению имеющихся пробелов.

Во-вторых, они выявляют конституционно-правовой смысл действующих норм, обеспечивая их правильное применение.

В-третьих, правовые позиции КС РФ воздействуют на правоприменительную, в том числе судебную, практику, способствуя полной и эффективной защите прав лиц, пострадавших

²¹ СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1646.

²² СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 7012.

²³ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

²⁴ СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4479.

от террористических актов, а также военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, иных лиц, осуществляющих деятельность в сфере противодействия терроризму.

В-четвертых, они способствуют развитию конституционной доктрины РФ в сфере обес-

печения общественной безопасности, которая предполагает обусловленность используемых государством в антитеррористической сфере средств исключительно целями защиты конституционно значимых ценностей, пропорционально и соразмерно им.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бастрыкин А. И.* Современные способы противодействия терроризму и экстремизму // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 6 (127). — С. 167–170.
2. *Канокова Л. Ю.* О некоторых проблемах совершенствования уголовного законодательства Российской Федерации в отношении противодействия терроризму и экстремизму // Пробелы в российском законодательстве. — 2022. — Т. 15. — № 5. — С. 124–128.
3. *Канунникова Н. Г.* К вопросу о реализации механизма административно-правового регулирования противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2022. — № 7. — С. 36–38.
4. *Метельков А. Н.* Противодействие терроризму: коллизии в правовой минимизации последствий // Пробелы в российском законодательстве. — 2023. — Т. 16. — № 2. — С. 23–30.
5. *Мешев И. Х.* Правовая политика государства в сфере противодействия терроризму // Образование и право. — 2021. — № 6. — С. 324–329.
6. *Пчелинцев С. В.* Новое законодательство о противодействии терроризму и ограничения прав и свобод граждан // Журнал российского права. — 2006. — № 5 (113). — С. 36–45.
7. *Темираев А. В.* О состоянии и проблемах совершенствования конституционно-правового регулирования противодействия терроризму в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 14. — С. 13–17.

Материал поступил в редакцию 23 января 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Bastrykin A. I.* Sovremennye sposoby protivodeystviya terrorizmu i ekstremizmu // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2021. — T. 16. — № 6 (127). — S. 167–170.
2. *Kanokova L. Yu.* O nekotorykh problemakh sovershenstvovaniya ugovnogo zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii v otnoshenii protivodeystviya terrorizmu i ekstremizmu // Probely v rossiyskom zakonodatelstve. — 2022. — T. 15. — № 5. — S. 124–128.
3. *Kanunnikova N. G.* K voprosu o realizatsii mekhanizma administrativno-pravovogo regulirovaniya protivodeystviya ekstremizmu i terrorizmu v Rossiyskoy Federatsii // Administrativnoe pravo i protsess. — 2022. — № 7. — S. 36–38.
4. *Metelkov A. N.* Protivodeystvie terrorizmu: kollizii v pravovoy minimizatsii posledstviy // Probely v rossiyskom zakonodatelstve. — 2023. — T. 16. — № 2. — S. 23–30.
5. *Meshev I. Kh.* Pravovaya politika gosudarstva v sfere protivodeystviya terrorizmu // Obrazovanie i pravo. — 2021. — № 6. — S. 324–329.
6. *Pchelintsev S. V.* Novoe zakonodatelstvo o protivodeystvii terrorizmu i ogranicheniya prav i svobod grazhdan // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2006. — № 5 (113). — S. 36–45.
7. *Temiraev A. V.* O sostoyanii i problemakh sovershenstvovaniya konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya protivodeystviya terrorizmu v Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2009. — № 14. — S. 13–17.