

**О. В. Романовская**

*доктор юридических наук, профессор  
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин  
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

### **ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ В РОССИИ И ИСПАНИИ: СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА<sup>1</sup>**

*Аннотация.* В статье рассмотрены организационные и правовые элементы противодействия терроризму, созданные в современной России и Испании. Проведено сравнительно-правовое исследование. Выделены особенности создания Национального антитеррористического комитета в России и Национального центра координации борьбы против терроризма. Показано, что основная задача указанного органа в Испании заключается в координации деятельности органов государственной власти в сфере противодействия терроризму. Проанализированы правовые основы противодействия терроризму в России и Испании. Отмечается, что в Конституции Испании действует такой институт как приостановление действия прав и свобод человека и гражданина. Подобные меры отсутствуют в российском конституционном законодательстве. Представлены особенности привлечения к уголовной ответственности за терроризм по испанскому законодательству. Показано, что некоторый опыт противодействия терроризму в Испании может быть использован в российском законодательстве.

*Ключевые слова:* терроризм, противодействие, Испания, уголовное законодательство, ответственность, права и свободы.

---

**O. V. Romanovskaya**

*Doctor of law, professor  
Head of department of State and Legal Subjects  
Penza State University, Penza, the Russian Federation*

### **COUNTERACTION TO TERRORISM IN RUSSIA AND SPAIN: A COMPARATIVE CHARACTERISTIC**

*Abstract.* The article considers organizational and legal elements of counteraction to terrorism, created in modern Russia and Spain. A comparative legal study was carried out. The peculiarities of the creation of the National Antiterrorist Committee in Russia and the National Coordination Center for Combating Terrorism have been singled out. It is shown that the main task of this body in Spain is to coordinate the activities of public authorities in the field of countering terrorism. The legal basis for countering terrorism in Russia and Spain has been analyzed. It is noted that the Spanish Constitution operates an institution such as the suspension of the rights and freedoms of a person and a citizen. Such measures are not available in the Russian constitutional legislation. Features of criminal prosecution for terrorism under Spanish law are presented. It is shown that some experience of countering terrorism in Spain can be used in Russian legislation.

*Key words:* terrorism, counteraction, Spain, criminal legislation, responsibility, rights and freedoms.

---

Правовые основы создания действующей системы предотвращения террористических угроз в Российской Федерации создает Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Данный нормативный акт является специализированным, но закрепляющим систему административных мер, устанавливающим права и обязанности органов государственной власти и

---

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17-03-00071

органов местного самоуправления в указанной сфере. Он не вносит изменения в уголовное законодательство и не предусматривает ответственность за совершение актов терроризма.

В Законе «О противодействии терроризму» официально закреплены основополагающие понятия, такие как терроризм, террористический акт, противодействие терроризму, контртеррористическая операция и некоторые другие. Примечательно, что представленное определение терроризма включает в себя два разнопорядковых явления: «идеология насилия» и «практика воздействия». Можно в чем-то не соглашаться с такой дефиницией, но, скорее всего, российский законодатель решил очертить тем самым все возможные проявления «мирового зла».

Законодательно закреплены принципы противодействия терроризму, к которым относятся: обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; законность; приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности; неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности и др. Перечень достаточно большой. В него входят как представленные универсальные принципы, так и основополагающие начала, имеющие конкретное применение к регулируемым отношениям. В частности, в качестве принципов предусматривается: единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций; сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму; конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников; недопустимость политических уступок террористам и др.

Закон «О противодействии терроризму» устанавливает правовой статус Президента РФ, Правительства РФ, иных органов государственной власти (различного уровня), органов местного самоуправления, предусматривая вопросы местного значения в указанной сфере. В соответствии с ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» предусматривается создание специально-го коллегиального органа, который наделяется следующими характеристиками:

1. Создается по решению Президента РФ.
2. Является коллегиальным органом.
3. Основная задача – координация и организация органов публичной власти по противодействию терроризму.
4. Положение о нем утверждается Президентом РФ.
5. Решения, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения всеми субъектами права.

Закон не использует конкретного наименования органа, оно определено Указом Президента РФ. Это – Национальный антитеррористический комитет (НАК). Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму». Анализ данного документа позволяет выделить дополнительные признаки НАК, но которые так и не позволяют сформулировать итоговый вывод: является ли НАК органом государственной власти?

Есть отдельные элементы, присущие органу государственной власти. Обозначим их:

1. Есть определенная структура НАК. Так, в его составе функционирует Федеральный оперативный штаб.
2. Представлена компетенция НАК. Причем Положение закрепляет основные задачи, функции, а также и полномочия НАК. Кстати, всего три задачи стоят перед НАК: а) консультационная – мониторинг состояния системы противодействия терроризму и подготовка предложений Президенту РФ по ее совершенствованию; б) организационно-координационная – для чего собственно и создан НАК; в) информационная (сопровождение антитеррористической деятельности).
3. Регулярность проведения заседаний.

4. Обязательность принимаемых решений для всех субъектов права.
5. Наличие аппарата НАК.
6. Наличие внешней атрибутики – бланков, эмблемы.

В субъекте Российской Федерации создаются антитеррористические комиссии. Такие же комиссии созданы на уровне муниципалитетов. Так, на территории Пензенской области приняты: Постановление Администрации г. Заречного от 24 декабря 2014 г. № 2813 «О создании антитеррористической комиссии ЗАТО г. Заречного Пензенской области», Постановление Администрации г. Кузнецка от 16 декабря 2014 г. № 2664 «Об утверждении Положения об антитеррористической комиссии города Кузнецка и состава антитеррористической комиссии города Кузнецка» и др.

Сравнивая общие положения противодействия терроризму в России и Испании, необходимо отметить, что в Испании в 2004 году был создан Национальный центр координации борьбы против терроризма (Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista – CNCA). Центр не являлся правоохранительным органом, наделенным специальными полномочиями по осуществлению оперативных или следственных мероприятий. Его основная задача заключалась в координации гражданских государственных органов и спецслужб, обработка и анализ информации, обмен (в том числе международный) данными о террористах. Создание CNCA стало ответной реакцией на серию терактов, произошедших в Испании в марте 2004 года. Состав органа был смешанный. В него входили представители Национальной полиции, Национального разведывательного центра, Министерства обороны, Пенитенциарной службы. Председательствовал на заседаниях Государственный секретарь по безопасности, который координирует деятельность сил безопасности Испании. Данный орган действовал параллельно с аналогичной структурой, занимавшейся координацией борьбы с организованной преступностью [4].

Связь организованной преступности и террористов прослеживается многими странами, что привело к изданию Королевского указа от 10 октября 2014 г. № 873/2014, согласно которому был создан Аналитический центр по борьбе с терроризмом и организованной преступностью – Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO). В него входят представители Национальной полиции, Гражданской гвардии, Таможенной службы, Пенитенциарной службы, Вооруженных Сил и Центра национальной разведки.

Основная цель CITCO – мониторинг информации в сфере противодействия терроризму, координация деятельности органов государственной власти в данной сфере, оказание содействия в разработке глобальной стратегии [5]. В связи с этим CITCO:

- получает и анализирует оперативную информацию, связанную с организованной преступностью, терроризмом и насильственным радикализмом, в целях предвидения террористической опасности и направления полученной информации в соответствующие государственные органы;
  - координирует деятельность оперативных подразделений различных органов;
  - готовит ежегодный доклад о положении в области организованной преступности, терроризма и насильственного радикализма в Испании, а также формирует периодическую оценку угрозы в этих областях;
  - ведет статистический учет;
  - предлагает национальные стратегии борьбы с организованной преступностью, терроризмом и насильственным радикализмом, постоянно обновляет их, проверяет их исполнение;
  - разрабатывает предложения по совершенствованию компетенции МВД Испании, в том числе по вопросам международного информационного обмена.
- Возглавляет CITCO Хосе Луис Оливера Серрано (с момента создания).

Основные отличия СИТСО от российского НАК. Несмотря на то, что СИТСО обозначен как орган, предназначенный для координации деятельности различных правоохранительных органов, он действует, по сути, в структуре МВД Испании. Тем самым его координирующая роль несколько занижена. К тому же уровень создания органа заметно ниже, чем в России. НАК – орган, практически созданный для обеспечения деятельности Президента РФ, и напрямую может формулировать рекомендации всем высшим органам государственной власти. Решения, принятые на заседаниях НАК, могут быть реализованы в виде Указов Президента РФ и Постановлений Правительства РФ. СИТСО подобных полномочий не имеет, да и роль создаваемых им докладов ближе к информационной аналитике, чем к карте определенных действий.

Нельзя также забывать, что в Испании противодействием терроризму занимается также Национальный разведывательный центр (CNI), статус которого определяется не только Королевским указом, но и специальным органическим законом от 6 мая 2002 г. [2]. Патронаж за CNI осуществляет специальная правительственная комиссия, возглавляемая вице-председателем Правительства Испании. Национальный разведывательный центр также выделяет угрозы государственной целостности и безопасности, консультирует Правительство Испании по вопросам обеспечения безопасности. Это означает, что борьба с терроризмом (который давно перестал быть национальным) – сфера деятельности данного органа. На сайте организации специально подчеркивается, что борьба с терроризмом – первостепенная задача Национального разведывательного центра [1].

Привлечение Вооруженных Сил Испании к задачам, связанным с противодействием террористическим угрозам, предусматривается в Органическом Законе Испании от 17 ноября 2005 г. № 5/2005 об обороне [6; 7]. Закон носит краткий характер, предоставляя основные полномочия по использованию Вооруженных Сил конкретным органам управления.

Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» также не содержит развернутых норм о привлечении Вооруженных Сил РФ к антитеррористическим акциям. Ст. 22 устанавливает режим территориальной обороны: «Территориальная оборона – система осуществляемых в период действия военного положения мероприятий по охране и обороне военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды, по борьбе с диверсионно-разведывательными формированиями иностранных государств и незаконными вооруженными формированиями, по выявлению, предупреждению, пресечению, минимизации и (или) ликвидации последствий их диверсионной, разведывательной и террористической деятельности в целях создания благоприятных условий для функционирования указанных объектов и применения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований». Как видно, в понятии есть общее упоминание о противодействии терроризму.

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», в отличие от Федерального закона «Об обороне», напрямую предусматривает участие Вооруженных Сил РФ в противодействии терроризму. Это связано, в первую очередь, с пресечением террористических актов в воздушной среде (статья 7), с пресечением терактов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе России и при обеспечении безопасности национального морского судоходства (статья 8). Одновременно есть специальные нормы, посвященные участию Вооруженных Сил России в проведении КТО (контртеррористической операции) – статья 9 Закона. Но здесь следует дать небольшой комментарий. Сама статья малоинформативна [3]. Есть общая ссылка, что Вооруженные

Силы РФ привлекаются к решению антитеррористических задач по решению руководителя КТО «в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации». Однако на данный счет какие-либо детализирующие нормативные акты не приняты. Есть Постановление Правительства РФ от 6 июня 2007 г. № 352, которым утверждено Положение о применении Вооруженными Силами Российской Федерации оружия, боевой техники и специальных средств при участии в проведении контртеррористической операции. Положение также больше носит общий характер. В этой части есть определенная критика: Вооруженные Силы любой страны должны, в первую очередь, использоваться для отражения внешней агрессии. Для устранения внутренних угроз должны действовать полицейские силы. Американская и европейская практика показывает, что происходит расширение понимания целей и задач Вооруженных Сил, в том числе за счет их участия в противодействии терроризму. Это связано с тем, что в настоящее время террористы – это не злобные одиночки, а хорошо организованные, обеспечиваемые целой международной сетью, имеющие значительные финансовые, людские и иные ресурсы.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Волеводз А.Г. Уголовно-правовое противодействие деятельности иностранных боевиков-террористов / А.Г. Волеводз // Уголовное право. — 2016. — № 6. — С. 18–26.
2. О зарубежном опыте правового обеспечения противодействия терроризму: аналитическая записка (Правовое управление Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, сентябрь 2004) / А.Г. Гуринович / Сайт Бориса Грызлова [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gryzlov.ru/files/27.doc> (дата обращения: 12.10.2017).
3. Романовский Г.Б. Особенности правового закрепления понятия национальной безопасности в России и странах ближнего зарубежья / Г.Б. Романовский // Информационная безопасность регионов. — 2015. — № 2. — С. 11–16.
4. Романовский Г.Б. Право на восстание и «цветные» революции в современном мире / Г.Б. Романовский // Российский журнал правовых исследований. — 2016. — № 1. — С. 65–72.
5. Федоров А.В. Основные тенденции международного терроризма и меры борьбы с ним / А.В. Федоров, Д.Н. Сергеев // Российский следователь. — 2016. — № 24. — С. 3–9.
6. Código Penal (Ley Orgánica № 10/1995, de 23 de noviembre, modificada por la Ley Orgánica № 4/2015 de 27 de abril). Available at: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=379477](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=379477) (accessed 5.11.2017).
7. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Available at: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/LO-defensa-nacional-2005.pdf> (accessed 5.11.2017).

### REFERENCES

1. Volevodz A.G. Criminally-legal counteraction of activity of foreign insurgents-terrorists. *Ugolovnoe parvo = Criminal law*, 2016, no. 6, pp. 18–26 (in Russian).
2. Gurinovich A.G. *O zarubezhnom opyte pravovogo obespecheniia protivodeistviia terrorizmu: anali-ticheskaiia zapiska (Pravovoe upravlenie Apparata Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii, sentiabr' 2004)* (About foreign experience of legal support of counteraction to terrorism: analytical note (Legal department of State Duma administration of the Federal Meeting of the Russian Federation, September, 2004)). Available at: <http://www.gryzlov.ru/files/27.doc> (accessed 12.10.2017).
3. Romanovsky G.B. Features of legal securing of the concept of national security in Russia and neighboring countries. *Informatsionnaia bezopasnost' regionov = Information security of regions*, 2015, no. 2, pp. 11–16 (in Russian).
4. Romanovsky G.B. The Right to Insurrection and «Colored» Revolutions in the Modern World. *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniï = Russian Journal of Legal Studies*, 2016, no. 1, pp. 65–72 (in Russian).

5. Fedorov A.V., Sergeev D.N. The main trends of international terrorism and measures to combat it. *Rossiiskii sledovatel'* = Russian Investigator, 2016, no. 24, pp. 3–9 (in Russian).

6. *Código Penal (Ley Orgánica № 10/1995, de 23 de noviembre, modificada por la Ley Orgánica № 4/2015 de 27 de abril)*. Available at: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=379477](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=379477) (accessed 5.11.2017).

7. *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*. Available at: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/LO-defensa-nacional-2005.pdf> (accessed 5.11.2017)

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

*Романовская Ольга Валентиновна* — доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: [vlad93@sura.ru](mailto:vlad93@sura.ru).

#### **AUTHOR**

*Romanovskaya Olga Valentinovna* — Doctor of law, professor, Head of department of State and Legal Subjects, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: [vlad93@sura.ru](mailto:vlad93@sura.ru).

#### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Романовская О.В. Противодействие терроризму в России и Испании: сравнительная характеристика / О.В. Романовская // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2017. — Т. 5, № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

#### **BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Romanovskaya O.V. Counteraction to terrorism in Russia and Spain: a comparative characteristic. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2017, vol. 5, no. 4, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).