

# 俄罗斯反恐法律体系探析\*

戴艳梅

**【内容提要】** 俄罗斯的反恐体系建立在严密的法律体系基础上，以立法确保反恐的合法性。俄罗斯在 20 余年的反恐历程中不断总结经验教训，使这一法律体系逐渐完善起来，具有很强的现实应用性。它是以《反恐法》《俄联邦反恐构想》为基础，以《刑法》《反极端主义活动法》《反非法收入合法化（洗钱）与恐怖主义融资》《大众媒体法》《信息、信息技术、信息防护法》《国家秘密法》《关于对参加反恐的人员遭受的财产与物资损失进行赔偿》等为配套的反恐法律体系，在打击与救治、预防与预警、全民参与、国际合作和民族政策立法方面值得中国借鉴。

**【关键词】** 俄罗斯 反恐 法律体系 反恐立法

**【作者简介】** 戴艳梅，公安部警卫局教授。

俄罗斯在 1998 年第一部《反恐法》发布之后组建了联邦反恐委员会体系，但由于第一部《反恐法》存在诸多弊端，联邦反恐委员会未能发挥自身功能。1999 年至 2000 年第二次车臣战争后，俄罗斯境内的大型恐怖活动接连发生，2004 年达到顶峰，俄联邦政府面临前所未有的反恐压力。当年 9 月 13 日，普京指示，“国家政权不仅要能够处理紧急事件，还必须从防止危机出现的目的出发，从根本上改变工作体系。”<sup>①</sup> 2006 年 2 月 15 日，俄罗斯发布第 116 号《反恐措施》总统令，组建国家反恐委员会。3 月 6 日，《反恐法》正式发布。以新《反恐法》为依据，俄罗斯当年修订了 15 部法律，之后，经过近十年对《反恐法》与涉恐法律的增补、修订，形成了涉及反恐各方面的法律体系。

---

\* 本论文受上海政法学院上海市高原学科上海合作组织研究项目资助。感谢匿名审稿人提出修改意见，文中疏漏之责由笔者承担。

<sup>①</sup> Выступление президента России Владимира Путина на расширенном заседании правительства с участием глав субъектов РФ. [http://www.ng.ru/politics/2004-09-14/1\\_speech.html](http://www.ng.ru/politics/2004-09-14/1_speech.html)

## 一 俄罗斯反恐体系与反恐法律体系概述

根据《俄联邦反恐构想》，俄罗斯国家反恐体系是指“反恐主体与一系列规范性法律文件的综合，这些法律文件旨在调节反恐主体发现、预防、制止、揭露与侦查恐怖活动，最大程度减轻和（或）消除其后果”<sup>①</sup>。俄罗斯反恐主体体系是以联邦中央、联邦主体和地方三级反恐委员会为轴（见图1），组织国家权力机关、地方自治机关、法人与自然人（《反恐法》第3条第4款规定）共同参与的庞大而有机联动的反恐组织体系（见图2），这一体系建立在严密的法律体系基础上。自2006年以来，俄罗斯反恐在实践中取得了良好成效，境内发生的恐怖活动大幅减少，国内安全形势得到了很大改善，说明这一反恐体系是行之有效的。

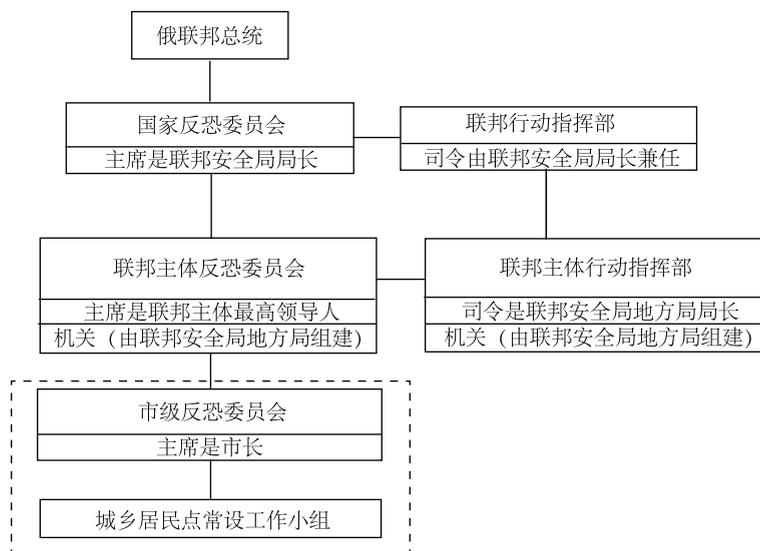


图1 国家反恐委员会体系<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. <http://www.rg.ru/2009/10/20/zakon-dok.html>

<sup>②</sup> Состав Национального антитеррористического комитета. <http://nac.gov.ru/nak/sostav.html>

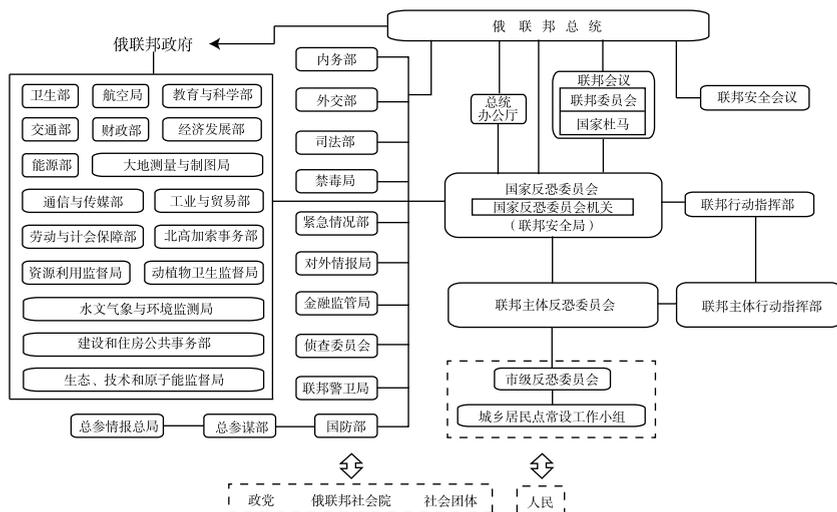


图2 俄罗斯反恐主体体系

根据《反恐法》与《俄联邦反恐构想》，俄罗斯反恐的法律基础是“俄联邦宪法、公认的国际法原则和准则、俄联邦缔结的国际条约、《反恐法》和其他联邦法、俄联邦总统颁布的规范性法律文件、俄联邦政府颁布的规范性法律文件、《俄联邦2020年前国家安全战略》、《俄联邦对外政策构想》、《俄联邦军事学说》、《俄联邦反恐构想》，以及其他联邦国家权力机关依据上述法律文件制定的规范性法律文件。”《俄联邦宪法》<sup>①</sup>为打击恐怖主义提供了基本的法律框架，禁止设立有以下目的的公共组织及其活动：一是企图以暴力改变俄罗斯宪法规定的政体和国家主权完整；二是破坏国家安全；三是建立武装力量；四是激化社会矛盾；五是推行种族歧视；六是导致政教不和；七是鼓动以激化社会矛盾、导致政教冲突和敌视为目的的示威和游行。虽然宪法并不直接调节反恐问题，但它确定了宪法体制的基本原则以及公民、个人的权力与自由（第一章2.6条、第二章），确定了国家权力机关的权限基础，预先确定了它们在落实反恐措施时的任务、职能和权限（第4~7章）。经过20年的不断修正，俄罗斯逐渐形成了由七个层次共同构成的较完善的反恐法律体系。这一法律体系以宪法为基准，符合俄罗斯参与的国际法与国际条约的要求，在《反恐法》这一宪法性法律的基础上，制定、

<sup>①</sup> Конституция Российской Федерации. <http://www.constitution.ru>

修订大量联邦法律，以总统令发布反恐领域各项政策，以政府令组织落实反恐政策的措施，以联邦主体法与联邦国家权力机关法规规范地方与相关机构的反恐组织与行为（见图3）。

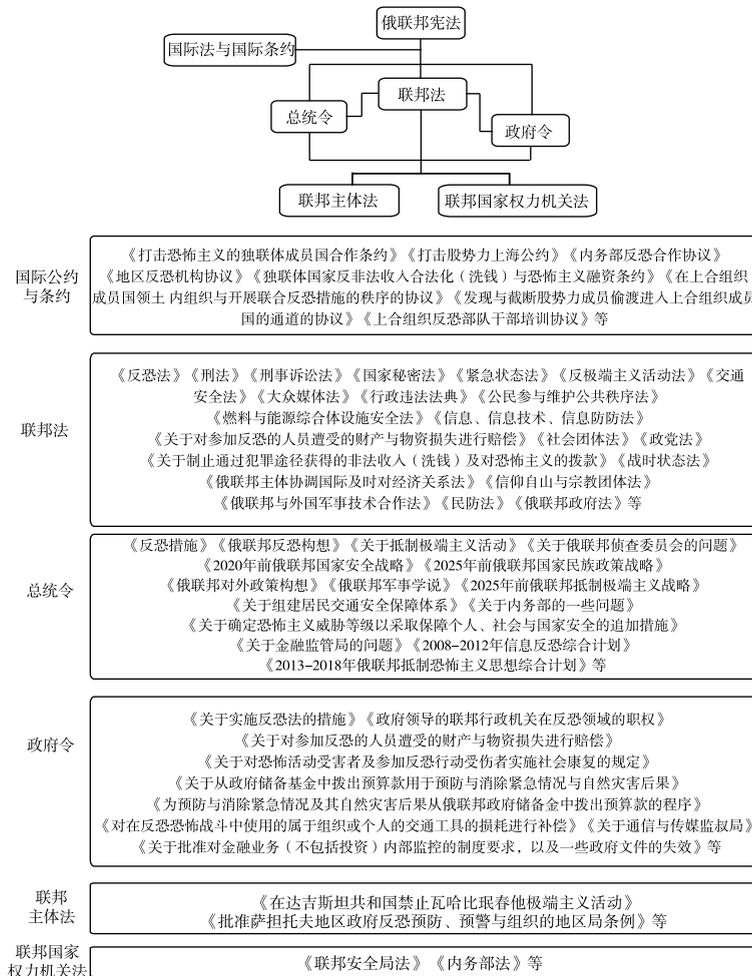


图3 俄罗斯反恐法律体系

## 二 俄罗斯反恐基础性法律文件

俄罗斯反恐的基础性法律文件是2006年公布的《反恐法》与2009年发布的《俄联邦反恐构想》。以《反恐法》为依据，俄罗斯修订了大量法律文件，构建了预防、打击恐怖主义，减轻恐怖活动危害的法律体系，基础性法律文件是俄罗斯反恐的法律根基。

### （一）《反恐法》重新确定反恐基本问题，奠定了俄罗斯反恐体系的法律基础

2006年3月10日公布的《反恐法》<sup>①</sup>总结了第一部《反恐法》成功与失误之处，参照了2004年4月17日出台的独联体《反恐法》样法。新《反恐法》与旧《反恐法》的最大区别在于两点：（1）新法规定了国家反恐委员会的主席是联邦安全局局长，确定了联邦安全局在反恐中的主导地位，反恐一长制负责，联邦安全局局长对反恐事务负完全责任。旧法规定总理是联邦反恐委员会主席，但由于直接反恐的强力部门不属总理管辖，实际上总理无法协调反恐。旧法规定总统与总理同时有权任命反恐行动指挥部司令，反恐决策权交叉，造成诸多决策迟滞。旧法规定联邦安全局局长与内务部部长分任联邦反恐委员会副主席，追求政治目的的恐怖活动归联邦安全局负责，追求金钱的恐怖活动归内务部负责，但现实中，这两种目的往往交织，造成两家单位相互推责。（2）新法规定了使用军事力量击毁用于恐怖活动目的的空中、水上航行器的条款，为反恐使用军事力量先发制人，避免造成更大伤亡提供了法律依据。

由于《反恐法》的核心思想体现在反恐原则上，是反恐组织、行动和职权的基础，这些原则互为条件，组成了统一体系，是俄罗斯建构反恐法律与主体体系的基本准则，下文将对之分析，以掌握俄《反恐法》的内核与变化。

在反恐的最基本原则方面，新法第1条规定是保障和维护人与公民的基本权力与自由，旧法没有这条，这是宪法的本质属性，它具有直接效力、首要地位和最高法力，是反恐其他原则的基础。这条原则与第3条原则——优先保护受到恐怖威胁的人的权利和合法利益（旧法第6条）紧密相关，为总分关系，第3条可

<sup>①</sup> О противодействии терроризму (с изменениями на 31 декабря 2014 года) . <http://docs.cntd.ru/document/901970787>

看作是第1条原则的延续。这两条原则决定了其他原则的展开。新法第2条原则是合法性，这是普适性原则，旧法与独联体《反恐法》样法将之列为第1条，要求所有国家机关秉公执法，全民守法。为保障合法性，国家机关的反恐行动要实行一长制负责（新法原则第8条）并严格监督环节。对公民来说，合法性则是恐怖主义犯罪必须得到追究（新法原则第4条，旧法第3条）。

在防止恐怖主义方面，新法规定要系统使用政治、信息宣传、社会经济、法律和情报等全面反恐措施（新法第5条，旧法亦第5条）。为落实这一原则需要建立统一的国家反恐体系，制订专门的反恐纲领，吸引所有反恐力量参与，最终在全社会形成抵制恐怖主义的氛围。与此紧密相关的是第6条——反恐基于国家与社会、宗教团体、国际和其他组织、公民的合作。为实现这一原则，2009年出台了《俄联邦反恐构想》。新法原则第7条与旧法第2条一致，规定反恐预防优先。但不同于独联体《反恐法》样法，新法未对预防措施进行阐述。独联体《反恐法》样法规定了信息反恐、防止建立恐怖组织、协作、情报、追责等一系列预防恐怖主义的措施。在后续立法中，俄罗斯借鉴样法，修订大量法律，从而完善了这一领域的立法。预防优先原则还决定了反恐可采用先发制人战略，由此为使用武装力量击毁用于恐怖目的的空中与水上交通工具，以降低更大伤亡提供了依据。

在打击恐怖主义方面，新法规定对参与反恐行动的人力和物力实行一长制领导原则（第8条），这使反恐协作、追责，反恐行动成功有了保障。旧法对此的表述是统一指挥反恐作战的力量与装备，但由于旧法反恐最高决策权与执行权交叉、重叠，一长制领导在旧法时期未能有效实施。公开和秘密手段相结合原则（新法第9条，旧法第4条）是反恐行动法律管制中采用技侦手段的依据，《侦察法》有具体规定。对反恐特种器材、技术手段、行动策略和人员组成情况严格保密原则（新法第10条），旧法对此的表述是最小限度公布反恐的技术手段、行动策略与人员组成。可见俄罗斯汲取历年反恐教训，对反恐保密的要求更加严格，日后修订的《国家秘密法》对此进行了详细规定。新法第11条——禁止向恐怖分子做出政治让步，旧法表述为对恐怖分子做最小让步。旧法在后文中对此作出了解释，但新法的表述更为明确，表明了更严厉的反恐立场，确定了反恐谈判的方向，同时又为决策赢得时间，以保证人质的生命安全。

在减轻恐怖活动的危害方面，新法原则第12条规定了最大程度减轻和（或）消除恐怖活动后果（旧法第9条），这一原则旨在让执法者对恐怖威胁的性质和

程度进行评估,并在此基础上选择适当的反恐手段,反恐行动结束后将对反恐所致损失予以赔偿。新法原则第13条也强调,反恐措施应与恐怖威胁等级相适应。可以看出,尽管新法出台之时没有规定反恐预警机制,但在实践中已经有了相应要求。

在《反恐法》出台后,俄罗斯还陆续发生大量重大恐怖事件。在总结经验教训的基础上,俄罗斯共发布13部联邦法对之修订与补充,最近一次修订是在2014年12月31日。《反恐法》逐渐得以完善。我们有必要梳理这一过程,从而明确反恐中比较迫切的法律保障内容。其最重要的修订如下:(1)2013年7月23日,俄罗斯对《反恐法》第3条“基本概念”进行增补,将反恐主体由国家权力机关与地方自治机关扩大到法人与自然人,把俄罗斯全体公民纳入到反恐体系中;增补“重要目标反恐防护”概念,强化了预防恐怖主义的措施,为出台相关配套法律文件,建立重要目标反恐防护机制确定了核心概念。(2)鉴于恐怖主义与恐怖活动的概念内涵简单、外延广泛,为进一步明确恐怖主义犯罪的核心要素,达到有效预防与惩戒恐怖主义犯罪的目的,2014年5月5日,《反恐法》增补“恐怖主义行为”的概念,清晰界定这一犯罪行为。(3)预防恐怖活动,最大程度减轻与(或)消除其后果最有效的机制是反恐预警机制,2011年5月3日,《反恐法》增补了这一预警机制。(4)2013年10月21日,伏尔加格勒公共汽车爆炸案发生后,11月2日俄罗斯紧急通过了对《反恐法》的多项修订,其中之一是增补“反恐怖主义的组织基础”,在联邦与联邦主体层次组建协调各级政府部门反恐的合议机构,以此来加强预防恐怖主义的工作;之二是规定恐怖主义行为造成的损失由恐怖分子及其亲友赔偿,此举改变了之前由恐怖分子赔偿形同虚设的规定,并且孤立了恐怖分子,使其从事恐怖活动更加不得人心,执法机关有可能获得更加广泛的预谋阶段的恐怖活动线索。(5)联邦主体是预防恐怖主义与消除恐怖活动后果的直接领导与组织单位,2014年5月5日,《反恐法》对联邦主体及其最高领导人在这方面的权限进行了规定,使地区领导人与领导机关的职能得到了宪法性法律的授权,从而使中央与地区的反恐职责更加明确。(6)俄罗斯反恐的教训之一是反恐行动的领导力不明确,2011年5月3日《反恐法》修订内容之一是规定“只有联邦安全机关领导人才有权决定撤换反恐行动的领导人”,再次确定了联邦安全局在反恐行动中的领导力。(7)《反恐法》的历次修订还逐步完善了因恐怖活动或参与反恐受损人员的赔偿制度以及司法制度。

## （二）反恐以防为主，《俄联邦反恐构想》为进一步完善反恐体系提供了战略指南

《反恐法》颁布三年后，即2009年，《俄联邦反恐构想》出台。《构想》进一步规划了全国反恐体系，将预防恐怖主义作为该构想的重要内容，以弥补《反恐法》的不足。《俄联邦反恐构想》包括4个方面内容，第一部分确定“恐怖主义是俄联邦国家安全的威胁”，指出当代恐怖主义的主要趋势及俄恐怖主义出现与蔓延的原因；第二部分“全国反恐体系”指明全国反恐体系的使命宗旨、参与主体、法律基础，阐述了俄联邦反恐斗争的目的、任务以及预防、打击、后果消除三方面的工作，其中任务共6条，4条与预防恐怖主义有关，2条与打击恐怖主义有关，指明了预防的措施，对俄联邦全国反恐体系进行了明确定义；第三部分在第二部分基础上进一步展开，分别阐述了在法律、信息分析、科学、物资技术、财政和干部人员等多个方面应如何保障反恐；第四部分“反恐国际合作”阐明俄联邦支持联合国领导下的国际反恐合作，积极促进双边与多边反恐合作的理念。

《构想》提出综合采取调节经济、政治、社会、民族与宗教矛盾的措施预防恐怖主义，通过阐释恐怖主义的本质及其社会危险性，宣传重要的社会价值观，促成民族与宗教和平对话的条件，形成社会不接受暴力思想观念，吸引更多公民参与反恐（尤其是青年）；同时积极抵制国际恐怖主义思想传播，将获取恐怖主义思想扩散情报作为提高打击效率的主要条件之一。

《俄联邦反恐构想》补充了《反恐法》的不足，明确了俄罗斯以反恐委员会为核心，动员全国力量，形成社会各界全方位反恐的全俄反恐体系的构想。但是，该构想没有直接的法律效力，俄罗斯在其指导下已修订相关联邦法律，进一步完善反恐体系。

## 三 配套性法律文件

俄反恐基础性法律文件确定了反恐领域的重要概念，确定了反恐组织体系，但是，要实现反恐目标，还需要有一系列配套性法律文件。目前，俄罗斯反恐法律框架下的配套性法律文件主要有《刑法》《行政违法法》《刑事诉讼法》《反非法收入合法化（洗钱）与恐怖主义融资法》《反极端主义活动法》《大众媒体法》

《信息、信息技术和信息防护法》《国家秘密法》《关于对参加反恐的人员遭受的财产与物资损失进行赔偿》《公民维护社会秩序法》等，这些法律是俄罗斯反恐法的具体细化，由此，俄罗斯的反恐目标真正落到实处。

### **（一）细化并规定了恐怖主义犯罪的类型，为打击恐怖主义犯罪提供依据**

俄罗斯对恐怖主义犯罪进行处罚的最重要的法律是《刑法》<sup>①</sup>。1997年《刑法》关于恐怖活动犯罪法条有20余条，明确规定了恐怖活动的范畴，主要有如下罪名：实施恐怖主义行为（第205条）；协助恐怖活动（第205.1条款）；公开挑唆进行恐怖活动和公开宣传恐怖主义无罪（第205.2条款）；劫持人质（第206条）；参加或组织非法武装团体（第208条）；劫持航空器、船舶或火车（第211条）；谋杀政治家或知名人士（第277条）；暴力夺取政权或暴力维护权力（第278条）；武装叛乱（第279条）；攻击受国际保护的人或机关（第360条）；种族灭绝（第357条）等。2002年《反极端主义活动法》通过后，《刑法》增加了第282.1与282.2条款，确定了组织极端主义活动的责任。2003年12月《刑法》再次修订，扩大了第282条“煽动仇恨，侮辱人的尊严”犯罪组成的客观认定，其刑事特征补充了性别、肤色、语言、出身和社会群体属性。2014年5月5日，俄罗斯出台第130号联邦法《关于修改俄联邦部分立法》<sup>②</sup>，增补《刑法》第212条，设立讨论组织大规模骚乱罪，最高可判处10年徒刑。

### **（二）对间接支持恐怖主义的行为做出定罪，截断恐怖组织的生存保障**

资金是恐怖组织策划与开展恐怖活动的血液。为切断恐怖分子的资金链，2002年7月24日，俄罗斯修订《刑法》第103条，规定为恐怖主义或恐怖集团提供资金支持将负刑事责任。2006年7月27日，第153号联邦法律文件《对恐怖主义的资金支持》对此进行了新的解释，为恐怖主义提供资金支持包括：为恐怖主义提供、筹措资金；或为恐怖组织准备资金或完成恐怖活动提供服务；或帮助完成《刑法》第205、206、208、211、277、278、279、360条中提到的犯罪行为；或为犯罪组织、非法武装集团、犯罪集团提供保障，都要受到法律制裁。

<sup>①</sup> Уголовный кодекс РФ. <http://ugolov-kodeks.ru/index.php?cmd=article&id=1>

<sup>②</sup> Федеральный закон от 5 мая 2014 г. N 116 - ФЗ " О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" . <http://base.garant.ru/70648974/#ixzz41XWlyQD>

以上行为要剥夺政治自由4~8年，如果以上行为由个人独立完成则剥夺政治自由7~15年。《反非法收入合法化（洗钱）与恐怖主义融资法》<sup>①</sup>规范了资金运行及其监控的程序，以防范、揭露、制止洗钱与恐怖主义融资。该法规定，金融信贷组织必须：认证客户的身份，确定和登记客户个人信息；采取适当措施对收款人进行身份认证；实时系统全面地更新客户和收款人信息；登记造册，向相关权力机关提交监控情况。2012年12月，普京签署了《俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦海关联盟反洗钱协议》<sup>②</sup>，规定协约国在必要时，如发现有洗钱嫌疑时，海关可以冻结其资金流动，以扼制海外对俄罗斯恐怖活动的支持。

这些法律实施的目的在于切断恐怖组织的资金、物资等生存保障，减轻恐怖主义风险。

### （三）加大了对恐怖主义的处罚力度，强化震慑效果

《反恐法》通过后，《刑法》增补了条款，包括：为使恐怖犯罪嫌疑人无论身在何处，都会被追责，规定对恐怖犯罪嫌疑人可采取缺席审判制度，如对在英国获得难民身份的艾哈迈德·扎卡耶夫（А. Х. Закаев）的缺席审判；减轻或免于刑事处罚的条件是，参与准备恐怖活动，但后来向政府机关报告或以其他方式防止恐怖活动发生。2008年《刑法》据《反恐法》中的恐怖主义定义对相关章节进行了修改与增补，包括：如果罪行的动机是政治、意识形态、种族、民族或宗教仇恨或敌视，或对任何社会团体的仇恨或敌视，《刑法》认为是极端主义表现的，将加大惩罚力度。如《刑法》第116条，如果殴打的动机是极端主义，那么惩罚将增强到8倍；《刑法》第214条，如果破坏的动机是极端主义，惩罚将增强到12倍；《刑法》第244条，如果滥尸体或埋葬地点的动机是极端主义，惩罚将增强到20倍；一般的流氓行为是行政犯罪，但如果其动机是极端主义，则判7年徒刑。2010年7月27日，莫斯科地铁事件3个月后，全社会要求加大对恐怖主义的打击力度，《反恐法》随即进行修订，在刑法第220、221条中增加了涉嫌参与恐怖活动的行为。当年11月26日，《刑法》将实施恐怖活动的监禁年限从12年增加到15年，将唆使从事恐怖活动或招募恐怖分子的监禁年限增加

<sup>①</sup> Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115 - ФЗ " О противодействии легализации ( отмыванию ) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма " ( с изменениями и дополнениями ) . <http://base.garant.ru/12123862/#ixzz3dJFtWdDA>

<sup>②</sup> " Ратифицирован договор о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем " . <http://muob.ru/inform/first/81797/>

到10年。同时，增加了“支持恐怖主义”（пособничество терроризму）的罪名，其最长刑期达20年。2011年7月6日，杜马通过三读对《刑法》第280条（公开呼吁实施极端主义活动）、282.1条款（组织极端主义团体）、282.2条款（组织极端主义团体活动）进行了修改，延长监禁期限。同年8月8日，杜马通过了有关资助极端主义条款的《刑法》修正案。但是该法也规定了赦免罪责的条件，即“如果及时向权力机关通报或是以其他方式协助预防或阻止了其资助的犯罪”。2012年12月25日，俄发布《行政违法法》<sup>①</sup>与《反极端主义活动法》<sup>②</sup>修订案，增补了在公共场合展示极端组织标志的处罚条例。2013年12月，《刑法》对第280条、第282条（煽动仇恨、怨愤或者诋辱人格尊严）进行了修改，加重了罚款力度，延长了监禁时限。2014年1月起，杜马着手修订《刑法》部分条款，以加大对恐怖主义的打击力度。2014年2月，《刑法》加大了对极端主义倾向犯罪的惩罚力度，增加罚款，延长监禁时间。2014年5月5日《关于修改俄联邦部分立法》<sup>③</sup>规定，资助恐怖主义（第15.27.1条），以及不执行反恐行动协调会议机关决议的，可对其责任人判处最高6000万卢布罚款的行政处罚；取消了实施恐怖主义犯罪（协助恐怖活动、劫持人质等）责任追究的时限，实行永久追责；对恐怖主义犯罪的判决不得比《刑法》第64条更轻，因怀孕或照顾小孩而推迟惩罚的不适用于恐怖主义犯罪（《刑法》第82条）；实施恐怖主义犯罪的监禁时限最长可达35年，而其他犯罪最长不超过30年；为恐怖主义宣传、辩护及提供支持将被视作加重社会紧张局势；为实施恐怖活动（《刑法》第205.3条）而进行讨论，组织恐怖团体与参加恐怖团体（《刑法》第205.4条）可判处终身监禁。

#### （四）在法律上严控媒体，使其为反恐服务

媒体宣传是一把双刃剑，一方面政府需要通过媒体宣传，让普通民众及时了解反恐情况，公示护法机关的反恐成就，彰显违法必究原则，形成社会反恐氛围；另一方面恐怖组织渴望借助媒体，扩大影响，宣传恐怖行为，制造恐怖效应，吸引激进分子支持或加入恐怖组织。因此，《大众媒体法》成为俄反恐中十

<sup>①</sup> Кодекс РФ об административных правонарушениях. <http://pddmaster.ru/documents/koap>

<sup>②</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 114 - ФЗ " О противодействии экстремистской деятельности" ( с изменениями и дополнениями) . <http://base.garant.ru/12127578/#ixzz40CgCk57P>

<sup>③</sup> Федеральный закон от 05.05.2014 N 130 - ФЗ " О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (05 мая 2014 г.) . [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162576/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162576/)

分重要的配套性法律。《大众媒体法》<sup>①</sup> 规定，禁止在媒体上挑唆进行恐怖活动或为恐怖主义辩护。2002 年 10 月，在莫斯科杜布罗夫克剧院恐怖事件中，因媒体的不当报道，反恐行动方案遭曝光。随后俄罗斯对《大众媒体法》进行修改，增加了不允许在媒体上传播制造武器、弹药、爆炸物的信息。《反极端主义活动法》通过后，《大众媒体法》增加了“禁止使用大众媒体呼吁夺取政权、以暴力改变宪法秩序与国家完整，挑起民族、阶层、社会、宗教不宽容或分歧，宣传战争”等条款。2006 年，《大众媒体法》增加条款，规定俄反恐部门在进行反恐行动时，记者获取新闻的程序应由行动指挥部的领导确定。2007 年，《大众媒体法》禁止登载有关法院认定的恐怖组织或极端组织的消息。2013 年，俄开始对宣传极端主义，售卖、散发极端主义材料等罪行进行刑事与行政处罚。2006 年发布的《信息、信息技术和信息保护法》<sup>②</sup> 于 2013 年 12 月 28 日进行了修改，增补条款，规定“散布消息以挑起大规模骚乱，呼吁进行极端主义活动号召参加群体性事件”的行为可关闭相关互联网站。该法于 2014 年 2 月 1 日生效，首批关闭了 4 家网站。2014 年 4 月，俄修改《行政违法法》，对发布挑唆民族分裂言论的媒体处以罚款。2014 年 6 月，《刑法》增补条款，规定资助极端主义活动，在互联网上宣传极端主义的人将被处以 5 年以下监禁。2014 年 5 月，杜马通过三读，赋予联邦安全局互联网侦查权。

### （五）确保反恐情报与行动的秘密性，提高反恐效率

反恐行动的特殊性决定了反恐情报与行动必须加强保密，目的是保障参与任务者的安全，保障反恐行动顺利进行。为保护反恐中必要的秘密信息，2010 年 11 月 16 日，俄罗斯以总统令形式发布了对《国家秘密法》<sup>③</sup> 的修订，增补列举了“在反恐领域侦查、反侦查、侦查业务活动中属国家秘密的信息”，将国家反恐拨款、恐怖主义融资监控结果信息定为国家秘密。它同时指出，有关恐怖活动的成因、计划、组织、形式的信息不再是秘密。此举一方面确保了反恐重要事务的秘密性，另一方面也使民众有渠道了解恐怖活动的特征，便于民众发现恐怖活动线索，提供情报，以提高反恐效率。

<sup>①</sup> Закон РФ от 27.12.1991 N 2124 - 1 (ред. от 30.12.2015) " О средствах массовой информации". [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_1511/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_1511/)

<sup>②</sup> Федеральный закон Об информации, информационных технологиях и о защите информации. <http://docs.cntd.ru/document/901990051>

<sup>③</sup> Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5485 - I " О государственной тайне " ( с изменениями и дополнениями ) . <http://base.garant.ru/10102673/#ixzz41WPGPn2s>

## （六）确定反恐关注重点，确保公共基础设施的安全

公共基础设施是恐怖分子袭击的重要目标之一，为了保障交通设施稳定、安全运行，免受非法干扰，2007年普京签署了《俄联邦交通安全法》<sup>①</sup>。该法共十三条，确定了保障交通安全的目的、任务、原则，对交通工具和交通基础设施进行了分类，规定对交通设施受攻击的脆弱性进行评估。该法对与交通安全有直接关系的工作岗位人员招聘进行了限制，还规定了交通设施法人和承运人保障安全的责任和义务。2011年，梅德韦杰夫签署了《俄联邦燃料与能源综合体设施安全法》<sup>②</sup>，该法共十八条，确定了保障燃料与能源综合体设施安全的目标、任务与原则，对燃料与能源综合体进行了分类；要求在联邦主体内成立该领域专门的联合反恐机构，该机构对本领域相关目标安全脆弱性进行调查，拟定级别清单呈联邦主体最高领导人批准，以进行不同级别的反恐防护。每个燃料与能源综合体都要根据受威胁程度颁发安全证，并发布其受到威胁或受到非法干涉的信息。这两部法律是俄罗斯开展重要目标反恐防护的样板性法律文件。

## （七）具体规定了民众反恐的责任和权利，动员全民参与反恐

民众是反恐最主要、最能见成效的力量，俄罗斯一直希望通过立法确保民众参与反恐的权利与义务。2014年4月2日，《公民参与维护公共秩序法》<sup>③</sup>正式颁布，主要内容是：确定了公民参与维护公共秩序的原则与限制，参与搜索失踪人员的原则和主要方式，参与维护社会秩序的社会团体的创建及其活动，民兵队的创建及其活动，民兵的法律地位。俄罗斯以法律形式规定公民参与反恐的责任与义务，不仅促进了公民参与的积极性，而且使公民知道如何参与，从而避免类似别斯兰事件中因公民盲目参与反恐行动而带来的损失。《信仰自由与宗教团体法》<sup>④</sup>在反极端主义方面发挥着重要作用。该法第6.4条禁止建立目标和行动与该法相抵触的宗教团体，禁止其开展活动。该法第14条规定了当宗教团体破坏公共安全和秩序，实施旨在进行极端主义活动的行为时，暂缓、消除和禁止宗教

① Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. N 16 - ФЗ " О транспортной безопасности " ( с изменениями и до полнениями ) . <http://base.garant.ru/12151931/#help#ixzz3dJWbhZsH>

② Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2011 г. N 256 - ФЗ " О безопасности объектов топ ливно - энергетического комплекса " . <http://www.rg.ru/2011/07/26/tek-dok.html>

③ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 44 - ФЗ " Об участии граждан в охране общественного порядка " . <http://base.garant.ru/70627294/#help#ixzz3dJaQ2M00>

④ Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. N 125 - ФЗ " О свободе совести и о религиозных объединениях " ( с изменениями и дополнениями ) . <http://base.garant.ru/171640/#ixzz41X6420kV>

团体活动的办法。2015年7月，俄罗斯全面修订《信仰自由与宗教团体法》<sup>①</sup>，重新规定了进行宗教教育的机构与权限，成立宗教团体及其开展活动、检查宗教团体有无极端主义（恐怖主义）活动、取缔涉嫌极端主义（恐怖主义）的宗教团体的程序，尤其指出要严格检查其来自境外的资助是否涉嫌极端主义（恐怖主义）。《社会团体法》<sup>②</sup>第16条禁止组建目标或行动旨在开展极端主义活动的社会团体，禁止社会团体开展极端主义活动。2001年出台的联邦《政党法》<sup>③</sup>要求政党禁止使用侮辱种族、民族或宗教感情的标志与名称，国家亦可据此拒绝登记有关政党。除了对公民及政党组织规定了明确的反恐责任外，俄罗斯还对公民反恐受损做出了明确的赔偿规定，从而激发公民反恐的决心。2008年3月13日，俄联邦第167号政府令《关于对参加反恐人员遭受的财产与物资损失进行赔偿》<sup>④</sup>是对《反恐法》第21条赔偿部分的补充，具体规定了赔偿的适用情况、对象、范围、执行程序。2009年12月31日俄罗斯修订的《关于对在俄联邦北高加索地区参加反恐战斗与保障社会治安的军人与行政机关工作人员的追加保障与赔偿》<sup>⑤</sup>是对反恐法律体系的重要补充。

#### 四 俄罗斯反恐立法的可借鉴之处

俄罗斯加强反恐立法工作的目的是使反恐各方面都有法可依，建立完善的国家反恐体系。反恐法律体系作为国家反恐体系的基础、依据，在现实中发挥了积极的作用。对我国反恐法律的建设可以起到良好的借鉴作用。

---

① Федеральный закон от 26.09.1997 N 125 - ФЗ (ред. от 28.11.2015) " О свободе совести и о религиозных объединениях" . [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_16218/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/)

② Федеральный закон " Об общественных объединениях " от 19.05.1995 N 82 - ФЗ. <http://www.consultant.ru/popular/oboh/>

③ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95 - ФЗ " О политических партиях " ( с изменениями и дополнениями ) . <http://base.garant.ru/183523/#ixzz3dJhVfazn>

④ Постановление Правительства РФ от 13.03.2008 N 167 " О возмещении лицу принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного имущества " . <http://www.zakonprost.ru/content/base/117216>

⑤ Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2004 г. N 65 " О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо - Кавказского региона Российской Федерации " ( с изменениями и дополнениями ) . <http://base.garant.ru/186742/#ixzz3dJmMc-beB>

## （一）打击与救治相结合

俄罗斯打击恐怖主义越来越严厉的立法对涉恐人员产生了强烈的震慑作用。《反恐法》清晰定义了恐怖主义，确定了违法必究原则，宗教、意识形态等任何因素都不能是为恐怖主义辩护的理由，相关配套性法律清晰界定了恐怖主义行为应受的惩罚，建立了公民行为的约束标准。与此同时，为削弱恐怖团伙的实力，向误入歧途的年轻人提供生路，2006年9月22日俄联邦国家杜马通过《关于对俄南部联邦区境内的俄联邦主体区内反恐期间犯罪人员的赦免》的 No3498-4ГД 决议<sup>①</sup>，规定非法武装分子如果没有犯下刑事罪行而主动自首，可以保障其不受刑事处罚，之后，大量这类人员回归正常生活。车臣大赦人员多被卡德罗夫编入反恐特种部队，成为当地最强悍的反恐作战力量<sup>②</sup>。

## （二）重在预防和战略预警

反恐的目的是不致发生恐怖活动，造成人员与物资损失。俄罗斯一系列国家纲领性文件都认为，反恐最重要的是从源头上清除产生恐怖主义的土壤，预防恐怖主义的产生。《2020年前俄联邦国家安全战略》<sup>③</sup>认为，民族、宗教等组织的极端主义活动是国家安全威胁的来源之一，完善预防恐怖主义立法是保障国家安全的方向之一，应当建立国家犯罪预警制度。《俄联邦反恐构想》重点补充了预防恐怖主义方面的内容。2014年11月20日出台的《2025年前反极端主义战略》<sup>④</sup>分析了恐怖主义产生的根源——极端主义，规划了抵制极端主义，形成宽容的社会氛围与民族宗教和解的国家战略。俄罗斯大量的法律文件都强调了预防、预警恐怖主义的重要性，并制定了具体措施，力图使恐怖主义消解在萌芽状态。这是不致恐怖主义产生恶果的有效途径，也是根除恐怖主义的必然选择。

<sup>①</sup> Постановление Государственной Думы No 3498 - 4ГД от 22 сентября 2006 г. «Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших преступления в период проведения контртеррористических операций на территориях субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа» // Российская газета, 23 сентября 2006г.

<sup>②</sup> И. А. Сухов. Росси́нский федерализм и эволюция самоопределений // Россия в глобальной политике 2007. No2.

<sup>③</sup> Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 " О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года" ( с изменениями и дополнениями ) ( утратил силу ) . <http://base.garant.ru/195521/#ixzz407n7rEwF>

<sup>④</sup> Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года. [http://sartracc.ru/i.php?oper=readfile&filename=Law\\_ex/other/0041.htm](http://sartracc.ru/i.php?oper=readfile&filename=Law_ex/other/0041.htm)

### （三）反恐要全民参与

俄罗斯反恐法律体系要求整合国家所有力量参与反恐，建立国家反恐体系。这是恐怖主义的危害巨大、根源深厚、涉及面广等特性决定的，也是它被定性为国家安全主要威胁的原因。《俄联邦反恐构想》要求系统使用包括军事或非军事的政治、法律、外交、经济、科技、文化、情报、信息、道德规范等多种手段反恐，《俄联邦军事学说》<sup>①</sup>规定武装力量和其他部队和平时期的主要任务之一是打击恐怖主义。此外，反恐成功的重要保障是公民参与。《反恐法》制定以来，立法界一直在讨论如何激发公民参与反恐的积极性。2009年，内务部拟定《俄联邦公民参与保障公共安全与法律秩序法》草案，提交总统与议会讨论。这一法律在2014年正式出台。加之2013年7月《反恐法》修订，使反恐主体范围扩大到法人与自然人，俄罗斯全体公民均有反恐的责任与义务。由此建立起来的国家反恐体系才可能在全社会形成决不容忍恐怖主义的氛围，从而实现根除恐怖主义的目标。

### （四）国内反恐和国际反恐应整合为一体

面对国际恐怖主义和极端主义组织把恐怖装备调往俄罗斯境内，组织破坏活动，并经俄罗斯走私毒品、涉恐偷渡等现状，《2020年前俄联邦国家安全战略》指出，要进一步完善高技术与多功能边境综合管理系统，以加强边防，把国内反恐和国际反恐有机地结合起来。《俄联邦军事学说》把国际恐怖主义的蔓延看作是俄罗斯的主要外部军事威胁，强调要高度关注俄联邦及盟国非法武装团体的威胁。在国际反恐合作方面，俄罗斯主要加强了与邻国反恐协议的签署，以保证俄罗斯在独联体反恐领域的领导地位，以及与中国等国在反恐领域的共同利益。这些法律文件的签署，保障了俄罗斯在集体安全条约组织、上合组织，以及相关国家开展反恐国际合作，为防止境内恐怖主义得到国际支持，内外勾连建立了有力屏障。

### （五）实施民族政策铲除恐怖主义滋生的土壤

俄罗斯的恐怖主义源于民族分裂主义与极端宗教势力的结合，解决好民族问题对根除恐怖主义有至关重要的作用。《宪法》规定了禁止种族歧视，取消了“民族自治共和国”中的“民族自治”的字段，回避民族自决，代之以民族文化自治，在公民身份证件中删除“民族”字段，尽量弱化公民的民族身份标识。《反极端主义法》与《2025年前俄联邦反极端主义战略》将种族歧视列入极端主义定义。为实施全面的民

<sup>①</sup> Военная доктрина Российской Федерации. <http://www.rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html>

族政策,根除恐怖主义,2012年12月,俄罗斯以总统令形式发布第二部民族战略——《2025年前俄罗斯国家民族政策战略》<sup>①</sup>(下文简称《民族战略》),阐释了俄罗斯联邦民族间(种族间)的关系状况,规定了俄罗斯国家民族政策的目标、原则、优先方向与任务,并构建了实施俄罗斯国家民族政策的体系,它是俄罗斯治理恐怖主义根源的努力之一。为实现多民族团结,俄罗斯《民族战略》提出了“俄国民族”<sup>②</sup>的概念,该战略定义“俄罗斯文化”是各民族最优秀文化的结晶,以“俄国民族”与“俄罗斯文化”来建立各民族对俄罗斯的国家认同感。《民族战略》强调在维护俄罗斯领土完整、国家体制稳定、民族团结的基础上,实现公民的平等权利并相互尊重,以形成俄罗斯民族宽容的氛围。事实上,早在1996年,俄罗斯当时的《民族战略》已经提出,不强化民族特征,不要求公民确定民族归属,取消登记居民民族成分。新版《民族战略》进一步延伸,公民可以自由决定民族属性,希望以此来促进不同族群的和谐相处。该战略在完善民族政策管理制度,解决境内迁徙移民带来的问题,发展少数民族经济、文化等方面提出了更加具体的措施。这些努力都与俄罗斯反恐有密切联系,是消除恐怖主义生成土壤的重要举措。

总之,俄罗斯在预防、打击、保障和监督反恐方面建立了严格的法律体系,为反恐各项工作的开展提供了较完善的法律依据。2016年1月1日起,我国开始施行《中国反恐怖主义法》,与俄罗斯反恐法律体系相比,我国《反恐法》更为详尽,是现实工作的操作指南。之所以如此,与目前我国反恐配套性法律尚不完善有关,如迟至2012年3月4日,我国才在《刑事诉讼法》中增设反恐条款。目前,我国涉及反恐的相关法律仅有《外国人入境出境管理法实施细则》《国家安全法实施细则》《反洗钱法》《武装警察法》等法律,还没有系统化,部门立法还没有与国家立法很好地相互衔接,在预防恐怖主义,媒体、信息反恐方面还存在立法欠缺。可见,我国的反恐立法才刚刚起步,全方位应对恐怖主义挑战,建立我国的反恐法律体系还任重道远。

(责任编辑 陆齐华)

<sup>①</sup> Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. N 1666 " О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года" . http://base.garant.ru/70284810/#ixzz3dJpsu9s8

<sup>②</sup> 莫斯科人文大学校长伊利英斯基(И. Ильинский)对“俄国民族”有过这样的表述:“这是几个世纪以来居住在俄罗斯境内的所有民族和部族,他们因共同的俄语和俄罗斯文化而连接在一起,但也没减少自己的民族语言和文化,他们的共性还有国家和经济利益,具有共同的历史和对未来的美好向往。俄国民族不是一般的、单纯的,而是复杂的、独一无二的,这是很多民族构成的一个民族。”摘引自 Ильинский И. М. “О российской нации. Знание. Понимание”, Умение, 2009, №3. http://www.rikmosgu.ru/publications/3559/4825/