

Отарбаев Г.

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СТРАН СНГ**

G. Otarbaev

LEGAL BASIS OF THE FIGHT AGAINST TERRORISM INTERIOR OF THE CIS

УДК: 343.33: 351.74

В борьбе с терроризмом необходимо учитывать, что любые просчеты и ошибки в предотвращении террористической деятельности в геометрической прогрессии способствуют развитию терроризма. Только меры цивилизованного подхода, основанные на общепринятых нормах морали, взаимного уважения, решения противоречий путем переговоров, поиска компромисов и недопустимость применения ответного неправомерного насилия в борьбе с терроризмом могут способствовать снижению уровня его развития.

Транснациональная деятельность террористов заставляет наладить международную систему противодействия, заключающуюся в координации усилий различных государств на долгосрочной основе. Для достижения положительных результатов в борьбе с терроризмом, локализации деятельности террористов с целью пресечения ее распространения, необходимо осуществлять комплекс мер, которые включают в себя и международное сотрудничество в социальных, культурных, экономических и других связях с целью достижения взаимопонимания между государствами, позволяющего эффективно предупредить распространение терроризма.

В Республике Казахстан разработаны меры борьбы с терроризмом, которые совершенствуются с учетом его проявлений. Так, Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев определил "несколько стратегий антитеррористической борьбы мирового сообщества с террористическим Интернационалом:

Это введение долгосрочной, силовой борьбы с терроризмом в наиболее вероятных очагах его распространения.

Это противодействие терроризму и иным негативным социальным явлениям через создание единого пространства безопасности, что достигается путем глубокой социально-экономической, политической интеграции и построения специальных континентальных институтов безопасности.

Это создание эшелонизированной системы безопасности, то есть нахождение оптимальной комбинации структур и национальных систем обеспечения безопасности, укрепление взаимосвязи и взаимозависимости между этими системами.

Это формирование устойчивых диалоговых форм между странами, где отмечается повышенная террористическая активность" [1, с.40-41].

Обозначенная стратегия предупреждения распространения терроризма предусматривает широкий спектр мер. Его предложение от "глубокой социально-экономической, политической интегра-

ции" до "введения долгосрочной, силовой борьбы с терроризмом в наиболее вероятных очагах его распространения", "формирования устойчивых диалоговых форм между странами" указывают на широкую по масштабам и долгосрочную по организации межгосударственную деятельность в борьбе с распространением терроризма.

Такое понимание противоборству террористической деятельности нашло отражение в законодательстве Республики Казахстан, где в области предупреждения терроризма разработан комплекс государственных мер, в которых террористическая деятельность рассматривается как угроза национальной безопасности (ст. 5 Закона Республики Казахстан "О национальной безопасности") [1, с.20].

В соответствии с государственной программой борьбы с терроризмом выработаны следующие направления:

а) законодательное обеспечение.

б) осуществление правоохранительных мер в пресечении террористической деятельности.

в) международное сотрудничество в сфере борьбы с терроризмом.

Законодательное обеспечение в сфере правоохранительной деятельности является действенным инструментом, уровень совершенства которого будет соответствовать уровню эффективности борьбы.

Конец прошлого столетия показал влияние несовершенства законодательства на оперативную обстановку на всем пространстве СНГ. После развала СССР использовалось советское законодательство, которое не соответствовало развитию отношений в новых условиях. Это позволило силам, для которых свойственно применение незаконного насилия, проявить себя - расширить сферы своего влияния, заполучить незаконным путем материальные блага, проникнуть в государственную власть и др.

До настоящего времени в СНГ общество не может преодолеть кризисы переходного периода. Изучение и анализ ситуации в регионе СНГ указывает на то, что меры, принимаемые в решении противоречий не совсем адекватны, в связи с этим, имеет свое развитие терроризм. Залог адекватности в этом случае может быть совершенная система законодательного обеспечения борьбы с терроризмом.

Законодательное обеспечение борьбы с терроризмом, в настоящее время, испытывает большие сложности, заключающиеся в алогичности законодательства. Исследователями при рассмотрении сущности терроризма отмечаются причины и

условия политического, экономического и социального характера. Вместе с тем, субъекты СНГ в принятых Законах "О борьбе с терроризмом" рассматриваемое явление определяют как уголовно-наказуемое деяние. Об этом говорится в "Модельном Законе о борьбе с терроризмом" принятом на Межпарламентской ассамблее государств-участников СНГ 17 апреля 2004 года [2, с.565].

Россией принят Федеральный Закон "О борьбе с терроризмом" еще в 1998 году, Республикой Казахстан Закон "О борьбе с терроризмом" был принят 13 июня 1999 года, в Азербайджанской Республике Закон "О борьбе с терроризмом" от 18 июля 1999 года, в Республике Молдова Закон "О борьбе с терроризмом" от 12 октября 2001 года, в Республике Беларусь Закон "О борьбе с терроризмом" от 03 января 2002 года, в Туркменистане Закон "О борьбе с терроризмом" от 15 августа 2003 года.

Вместе с признанием законодательствами субъектов СНГ терроризма уголовно-наказуемым деянием в их уголовных кодексах наблюдаются разногласия в определении его признаков.

На данное обстоятельство указывает В.П. Емельянов: "Анализ уголовного законодательства ряда современных государств показывает, что содержащиеся в Уголовных кодексах составы терроризма существенно различаются по своим признакам, а порой и несопоставимы" [3, с.5].

Действительно анализ уголовных законодательств постсоветских республик показал, что деяние, квалифицированное в ч. 1 ст. 88 УК Латвии как терроризм - в Российском (ст. 281) и белорусском (ст. 360) Уголовных кодексах предусмотрены в качестве диверсии. В Уголовном кодексе Грузии имеется глава "Терроризм" включающая девять составов преступлений (ст.323-331), большинство из которых в иных субъектах СНГ предусмотрены отдельно от терроризма. Уголовные законодательства многих стран мира вообще не содержат определения терроризма.

Отсутствие единого научно-обоснованного подхода к пониманию сущности терроризма в национальных законодательствах субъектов СНГ серьезно препятствует консолидации усилий в борьбе с терроризмом.

В нашем понимании определение терроризма как уголовно-наказуемого деяния в Законах "О борьбе с терроризмом" субъектов СНГ не соответствует его сущности. Анализируя терроризм во всех его проявлениях, исследователи отмечают широту и многосторонность данного явления. Они поневоле перечисляют политические, экономические, социальные причины и условия распространения терроризма, и после этого, попытки подвести его под признаки уголовно-наказуемого преступления выглядят неубедительно.

Анализ определений показывает, что при некотором незначительном разнообразии подходов к пониманию терроризма, объясняемые спецификой

развития регионов, национальными и историческими традициями, уровнем демократии, степенью стабильности политической ситуации в той или иной стране, особенностями юридических школ, в законодательствах субъектов СНГ терроризм признан как уголовно-наказуемое деяние.

Перечисленные Законы "О борьбе с терроризмом" позволяют применять уголовно-правовые меры, в пресечении террористической деятельности. Однако же, борьба с терроризмом как с социально-политическим явлением при таком подходе невозможна.

Наше мнение подтверждают научные исследования других ученых. Так, Ю.В. Гаврилин утверждает, что "в целом анализ имеющихся научных взглядов на природу и характерные черты этого явления, а также содержания международно-правовых документов и уголовного законодательства ряда стран, в том числе Российской Федерации, позволяет выделить признаки терроризма как социально-политического явления" [4, с.5-6].

Ю.В. Чуфаровский отмечает: "В настоящее время терроризм следует рассматривать как широко-масштабное явление, представляющее угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства" [5, с.50].

В.В. Устинов в борьбе с терроризмом предлагает учитывать следующее: "проблемы контроля над международным терроризмом - это не только проблемы правоприменительной практики. Они неразрывно связаны с определением его сущностных характеристик, закономерностей возникновения и развития, разграничения с другими формами насилия и, в конечном счете, с проблемой дефиниции терроризма. Феномен терроризма имеет много аспектов; в связи с этим возможны разные подходы к его исследованию. Это и проблемы юридической квалификации, и определение социально-деструктивных функций, и политологический анализ, и социально-политическая оценка его причин и следствий, и выявление исторических корней" [6, с.4].

Мы считаем, что в Законах ряда субъектов СНГ "О борьбе с терроризмом" понятие "терроризм" впадает в очевидное противоречие с его сущностью, которое необходимо воспринимать как явление социально-политического характера. Если терроризм признать социально-политическим явлением, то борьба с ним будет более эффективна. К противодействию данному явлению, в таком случае, будут применяться соответствующие меры политического, социального и другого характера.

Принимая во внимание анализ вышеизложенного материала по поставленной проблеме, мы предлагаем следующее определение, по нашему мнению, наиболее приемлемое для качественной характеристики терроризма:

Терроризм - это социально-политическое явление, представляющее угрозу стабильности сложившихся общественно-политических отношений, возникающее из совокупности противоречий

перерастающих в конфликт, субъектами которого становятся государства, социальные и этнические группы, общественные организации или отдельные лица, использующие террор и террористическую деятельность в достижении своих целей.

По нашему мнению, понятие терроризма в данной редакции отражает сущность терроризма, ее классификацию, достаточно емко обозначает причины развития терроризма и определяет субъектов, вместе с тем подчеркивается и объект, который по данному определению является стабильностью сложившихся общественно-политических отношений.

Противоречия можно решать разными путями, из которых безопасным является поиск компромисса учитывающего интересы всех субъектов. Необъективное ущемление чьих-либо прав или попытка ускоренного достижения цели без учета интересов других, как правило, порождает конфликт. Разрешение конфликта с использованием террора порождает ответный террор стороны, чьи интересы были затронуты.

Восприятие терроризма социально-политическим явлением позволит признать государства основными субъектами борьбы с терроризмом, которые в состоянии регулировать общественные процессы через деятельность своих структур власти. Деятельность государственных структур должна осуществляться в соответствии с принятыми национальными законами, отвечающими требованиям норм Международного права.

Понятие терроризма в данной редакции поможет более глубоко и полно определить причины и условия распространения терроризма, разработать эффективные меры противоборства и стимулировать все общество на борьбу с его распространением.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан отмечена необходимость широты подхода к противодействию распространения терроризма: "Важной частью борьбы с терроризмом станет совершенствование нормативной правовой базы, регламентирующей дальнейшее укрепление охраны Государственной границы Республики, обеспечение безопасности стратегически важных объектов (предприятий повышенной опасности и коммуникаций), сохранности оружия и боеприпасов, работу государственных органов по недопущению радикализации религиозного сознания казахстанских граждан, пропагандистскому противодействию экстремистским идеям. Предстоит разработать и ввести механизм централизованного проведения научных и теологических экспертиз материалов, содержащих идеи этнического и религиозного экстремизма" [7, с. 8].

Мы также придерживаемся мнения, что нет необходимости вносить изменения в Уголовный кодекс по разработке и введению новых норм ответственности за совершение террористических действий или по ужесточению имеющихся. На вопрос анкетного опроса "Поможет ли усиление

уголовной ответственности за терроризм остановить рост терроризма?", были получены следующие результаты: "Да" - 10,5%; "Нет" - 54,1%; "Затрудняюсь ответить" - 35,4%. Основная масса опрошенных поддерживает наше мнение.

По результатам анкетирования видно, что большинство 54,1% респондентов придерживается отрицательного мнения по поводу усиления уголовной ответственности за терроризм.

В этом случае возникает вопрос: Какие меры необходимы для повышения эффективности борьбы с терроризмом?

Изучение проблем возникновения и распространения терроризма сформировало у нас мнение, что терроризм - явление социально-политического характера. В связи с этим, борьба с терроризмом должна иметь соответствующие меры. Э.Ф. Побегайло придерживается схожей точки зрения, в связи с чем, он утверждает: "Терроризм - это социальное явление, родовое понятие по отношению к различным формам проявления террористической деятельности. В качестве таковых и выступают акты индивидуального политического террора, диверсия, захват заложника, захват или угон судна воздушного или водного транспорта либо подвижного состава, вооруженные налеты на населенные пункты и иные объекты и пр. За эти конкретные акты и надо устанавливать уголовную ответственность" [7, с.381].

Данная точка зрения соответствует нашей в плане того, что в правоохранительной сфере необходима уголовная ответственность за совершение преступных действий, способствующих распространению терроризма.

В п.2 ст.1 Закона Республики Казахстан "О борьбе с терроризмом" дается понятие "террористической деятельности", в котором перечислены конкретные действия - "деятельность, направленная на совершение преступлений, террористического характера и включающая в себя любое из нижеследующих деяний:

- распространение идеологии терроризма;
- организацию, планирование, подготовку и совершение террористических акций;
- подстрекательство к проведению террористических акций, призывы к насилию в террористических целях;
- организацию незаконных военизированных формирований или преступных организаций с целью совершения террористических акций, а равно участие в них;
- вербовку, вооружение или использование террористов в террористических акциях, а также обучение их террористическим навыкам;
- финансирование террористических организаций или террористов;
- пособничество в подготовке и совершении террористической акции".

Мы считаем, что перечисленные пункты достаточно полно отражают террористическую деятельность, вместе с тем необходимо определиться с преступлениями террористического характера. В Республике Казахстан принято относить к ним преступления, предусмотренные следующими статьями Уголовного кодекса: "ст.233. Терроризм; ст.233-1. Пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма; ст.233-2. Создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности; ст.233-3. Финансирование экстремизма или террористической деятельности; ст.234. Захват заложника; ст.236. Организация незаконного военизированного формирования; ст.238. Захват зданий, сооружений, средств сообщения и связи; ст.239. Угон, а равно захват воздушного или водного судна либо железнодорожного подвижного состава; ст.240. Пиратство; ст.242. Заведомо ложное сообщение об акте терроризма".

В декабре 1998 года Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ приняла модельный закон "О борьбе с терроризмом", который страны Содружества использовали при подготовке своих национальных законодательных актов о борьбе с терроризмом. 4 июня 1999 года был заключен Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом [8, с.29].

Данный договор не противоречит соглашению принятому Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенному государствами содружества в г. Минске 22 января 1993 года (Минская конвенция) и конкретизирует деятельность государств СНГ в борьбе с терроризмом.

В широком плане эта проблема обсуждалась на заседании Совета глав государств-участников СНГ 25 января 2000 года, когда лидеры 12 стран Содружества первоочередное внимание уделили насущным задачам совместного противодействия международному терроризму. Совет принял решения о разработке Международной целевой программы совместной борьбы с международным терроризмом, создании Антитеррористического центра (АТЦ), утвердил Программу совместных мер борьбы с преступностью, а также Положение о Координационном совете генеральных прокуроров.

В Москве с 18 по 20 апреля 2000 г. прошло очередное, седьмое заседание Совета руководителей органов безопасности (СРОБ) и специальных служб стран СНГ. Там было подчеркнуто, что международный терроризм имеет широко разветвленную сеть информационной, финансовой и идеологической подпитки, и в связи с этим спецслужбы стран СНГ должны укреплять взаимодействие [9].

Работа по пресечению деятельности криминальных структур с межгосударственными связями продолжается. В соответствии с программой государств-участников СНГ по борьбе с международным

терроризмом и иными проявлениями экстремизма, утвержденной решением Совета глав государств 21 июня 2000 года, под руководством АТЦ СНГ в период с 17 по 19 апреля 2002 года в г. Алматы проведен второй этап учения "Юг-Антитеррор-2002" по теме: "Уничтожение бандформирований и проведение совместной специальной операции по освобождению заложников (объектов) и захвату террористов".

21 марта 2001 года в Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными видами преступлений стран СНГ направлены предложения в Проект "Положения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территории СНГ", подготовленные с учетом особенностей национального законодательства Республики Казахстан.

Руководителями подразделений по борьбе с организованной преступностью МВД Республики Казахстан и МВД Российской Федерации 27 марта 2001 года утвержден и введен в действие "План совместных мероприятий по пресечению попыток нелегальной миграции и преступной деятельности участников незаконных вооруженных формирований, террористов и религиозных экстремистов из Чечни".

Примером положительного взаимодействия спецслужб правоохранительных органов стран СНГ является проведение совместных мероприятий правоохранительных органов Республики Казахстан и Кыргызской Республики, в результате которых была выявлена незаконная военизированная организация "Освобождение Восточного Туркестана". Ее руководителями являлись граждане Турции и КНР, которые под прикрытием коммерческой деятельности занимались пропагандой идеи исламского экстремизма и вербовкой граждан Кыргызстана, Казахстана и Китая для участия в боевых действиях с китайскими властями под сепаратистскими и исламскими лозунгами.

Угроза, которую представляет терроризм, заставляет государства сплотиться для борьбы с ним, для чего создаются межправительственные правоохранительные организации по координации взаимодействия правоохранительных органов различных государств в выявлении и предупреждении террористической деятельности. Однако меры репрессивного характера не дают желаемых результатов в борьбе с терроризмом.

Литература:

1. Государственная служба в Республике Казахстан. - Алматы: ЮРИСТ, 2005. - 129 с.
2. Бекашев К.А., Авясов М.Р. Борьба с международным терроризмом: сб. документов / Ред. В.В. Устинов. - М.: ТК Велби. Изд-во Проспект, 2005. - 672с.
3. Антипенко В.Ф. Совершенствование международно-правовых механизмов борьбы с современным терроризмом. //Сборник материалов четвертой Международной научно-практической конференции "О

- развитии взаимодействия правоохранительных органов государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью, с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма", (7 апреля 2004 года, г. Киев). Минск, 2004. - С.119-127.
4. Гаврилин Ю.В., Смирнов Л.В. Современный терроризм: сущность, типология, проблемы противодействия. Учебное пособие. - М.: ЮИ МВД России, Книжный мир, 2003. - 66 с.
 5. Чуфаровский Ю.В. Психология оперативно-розыскной деятельности. - М.: Изд-во Эксмо, 2005. - 208 с.
 6. Устинов В.В. Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты в практике. - М.: "Юрлитинформ", 2002. - 560 с.
 7. Концепция правовой политики Республики Казахстан. //Предупреждение преступности. Криминологический журнал. - № 2 (6). - 2003. - С. 2-12.
 8. Информационный бюллетень Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств-участников СНГ. М. - 2000. - № 4 (часть 1). - 87с.
 9. Справка о заседании Совета руководителей органов безопасности (СРОБ) М., 2000.

Рецензент: д.ю.н., профессор Тугельбаева Б.Г.
