

Антитеррористические принципы Республики Казахстан: системный подход

М.К. Самалдыков

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, г. Алматы, Казахстан

E-mail: meruert.shaihnova@kaznu.kz

Аннотация. В новом виде представлена система казахстанских антитеррористических принципов и дано их толкование. Предложены два новых принципа отечественной антитеррористической деятельности, требующие своего законодательного закрепления в ст.3 Закона Республики Казахстан о противодействии терроризму. Это принципы по запрету произвола и по использованию не силовых альтернатив в случаях захвата заложников.

Опасность международного терроризма исключительно, если учесть, что наибольшую угрозу он представляет для международного правопорядка и межгосударственных отношений, международной безопасности, международных интересов государств, для жизни и здоровья населения всей планеты. Для Казахстана угрозы международного терроризма вполне реальны в силу влияния ряда внешних факторов, главный из которых – близость к очагам террористической и этнорелигиозной напряженности.

Сферой действия нормативного предписания, изложенного в статье 3 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 года, является вся деятельность по противодействию терроризму. Следовательно, законодательная интерпретация принципов противодействия терроризму должна отражать современные потребности общества в этом вопросе.

Однако обращает на себя внимание, что законодатель лишь частично и не в полной мере скорректировал свою позицию в данном вопросе.

Так, в название ст. 3 указанного выше анти-террористического закона вместо принципов **борьбы с терроризмом**, законодателем внесено понятие «принципы противодействия терроризму». Это понятие указывает на то обстоятельство, что приоритетом выступает комплексный подход к антитеррористическому вопросу.

Борьба означала лишь выявление, пресечение, раскрытие и расследование фактов терроризма, что является непосредственной функцией

лишь исключительно правоохранительных органов (в первую очередь спецслужб), и не затрагивала остальных субъектов государства, противодействующих терроризму. А противодействие включает в себя не только борьбу, но и вопросы профилактики и предупреждения терроризма. Таким образом, старый подход отодвигал профилактику как бы на второй план и лишь формально затрагивал других субъектов общегосударственной системы противодействия терроризму.

К тому же сам термин «противодействие» (against – против) в международных соглашениях универсального характера по отношению к преступности (например, в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности; UN Convention Against Transnational Organized Crim 2000 г. означает: действие, препятствующее другому действию (меры, со стороны законодателя, правоприменительных органов, а также населения, направленные на понижение риска преступной деятельности); сопротивляться действию чего-нибудь, сохраняя устойчивое положение, противопоставление [1].

Что касается термина «борьба», то в его содержание входит: стремление уничтожить, искоренить что-нибудь; сражаться, стремясь победить; нападая, стараться осилить в единоборстве [2].

Таким образом, законодатель решил остановиться на понятии **«противодействие»** при обозначении основных антитеррористических принципов. И это правильный подход, полностью разделяемый нами.

Приведенные выше аргументы были, по всей видимости, и положены в основу переименования и самого закона. Однако следует обратить внимание на то, что хотя название закона изменилось, однако иерархия расположения самих основных принципов в ст.3 Закона о противодействии терроризму осталась прежней и к тому же бессистемной. С таким подходом законодателя, мы, разумеется, не можем согласиться. На наш взгляд, было бы целесообразно расположить основные антитеррористические принципы в зависимости от их предметно-функциональных оснований. Тогда их расположение в иерархии принципов будет более – менее последовательным.

Так, в **первую группу** основных принципов войдут те из них, которые касаются правового решения всех без исключения целей антитеррористической деятельности, включая вопросы профилактики и предупреждения террора. Этими принципами, по своему предметно-функциональному основанию являются: соблюдение законности; приоритет предупреждения терроризма; комплексное использование профилактических, политических, социально-экономических мер; приоритет защиты жизни и здоровья, прав лиц, подвергающихся опасности в результате совершения террористических преступлений;

Вторую группу составят правовые принципы, относящиеся к вопросам антитеррористической борьбы исключительно правоохранительных органов (спецслужб): принцип приоритета защиты жизни и здоровья, прав лиц, подвергающихся опасности в результате совершения террористических преступлений; принцип единоначалия в оперативном руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении антитеррористической операции; принцип соразмерности мер противодействия терроризму степени террористической опасности.

Как бы **самостоятельным правовым принципом**, не входящим в две вышеназванные группы принципов является **принцип неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности**, который замыкает предложенную нами иерархию основных принципов.

Таким образом, система основных принципов должна выглядеть таким образом:

- 1) принцип соблюдения законности;
- 2) принцип приоритета предупреждения терроризма;
- 3) принцип комплексного использования про-

филактических, политических, социально-экономических мер;

4) принцип приоритета защиты жизни и здоровья, прав лиц, подвергающихся опасности в результате совершения террористических преступлений;

5) принцип единоначалия в оперативном руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении антитеррористической операции;

6) принцип соразмерности мер противодействия терроризму степени террористической опасности;

7) принцип неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности.

Такая иерархическая система расположения основных принципов, предложенная нами, будет оптимальной и наиболее полно отражающей существенные свойства отечественного антитеррористического законодательства.

К тому же предложенная система основных принципов позволяет четче обозначить **три основных направления** антитеррористической деятельности всех без исключения государственных органов Республики Казахстан, осуществляющих противодействие международному терроризму, а именно:

- профилактику (предупреждение) терроризма;
- выявление, пресечение, раскрытие и расследование терроризма (борьба с терроризмом);
- минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма.

Следует заметить, что принципы антитеррористической деятельности реальны и существуют вне зависимости от того, нашли ли они отражение в нормах отечественного законодательства или нет, хотя, конечно же, нормативное правовое закрепление повышает их роль для практических целей. В связи с чем, нами предлагаются два новых принципа отечественной антитеррористической деятельности, требующие своего законодательного закрепления в ст.3 Закона о противодействии терроризму. Это принципы по **запрету произвола** и по **использованию несиловых альтернатив в случаях захвата заложников**. Рассмотрим их.

Запрет произвола. Принцип закладывает основы к принимаемым государством мерам борьбы с современным международным терроризмом. Следует иметь в виду, что данный принцип указан в перечне руководящих принципов в области прав человека и борьбы с терроризмом Комитета

министров Совета Европы (11 июля 2002 г.). Данный принцип означает, что меры, принимаемые государством в целях борьбы с терроризмом, должны осуществляться с соблюдением прав человека и принципа верховенства права, исключая любой произвол, а также дискриминационное или расистское отношение, и должны подлежать соответствующему контролю.

Принцип использования несиловых альтернатив в случаях захвата заложников. Этот принцип означает, что в ходе проведения антитеррористической операции руководитель оперативного штаба должен использовать несиловые альтернативы пресечения акта терроризма при захватах заложников. Организация Объединенных Наций предписывает представителям официальных силовых структур использовать при выполнении приказа «штурма» ненасильственные способы, перед тем как открывать огонь. Государство обязано опробовать все имеющиеся ненасильственные альтернативы, включая мирное урегулирование, убеждение, переговоры, посредничество, а также технические средства, для того чтобы лимитировать применение силы. В ситуации захвата заложников у властей есть обязательство вести переговоры до полного исчерпания и применять другие тактические решения, для того чтобы добиться максимальной безопасности для заложников и их безопасного освобождения. Если же государству не удалось принять адекватные шаги по нахождению мирного решения, государство тем самым нарушает право на жизнь.

В меморандуме Международной комиссии юристов и организации «Интерайтс», – влиятельных экспертных организаций, аккредитованных при ООН и Совете Европы, подробно, на примерах из международной практики, анализируется: когда, при каких условиях, и каким образом правительство может применять силовой вариант в случаях с захватом заложников. На странице 7 меморандума написано: «Силовой метод при освобождении заложников должен быть последним из всех испробованных для разрешения ситуации методов. Все возможные несиловые альтернативы должны быть использованы, и если этого сделано не было, это трактуется как нарушение права на жизнь» [3].

Сами переговоры должны вестись специально подготовленными людьми и обязательно с полномочиями, которыми переговорщиков наделяет власть. В примере с терактом в октябре 2002 г.

на Дубровке наделенного полномочиями переговорщика на «Норд-Осте» не было. На контакт с террористами выходили: врач Рошаль, политики Явлинский, Хакамада, Аслаханов, певец Кобзон, журналист Анна Политковская и другие. Жалобой жертв по «Норд-Осту» в Европейский суд явились действия российских властей по пресечению акта терроризма в плане реализации принципа, озвученного Владимиром Путиным «мы с террористами переговоров не ведем» [4].

В этой связи, в плане совершенствования антитеррористического законодательства, учитывая российский практический опыт, было бы целесообразно внести соответствующие дополнения в п.2 ст.12 Закона о противодействии терроризму, где после слов «ведение переговоров поручается» включить дополнение из слов **«специально подготовленным»**. А после слова «лицам» слово «специально» заменить словами **«с необходимыми полномочиями от государства»**.

Предлагаемые нами правовые принципы следует рассматривать в качестве основных и подлежащих обязательному включению во вторую группу принципов антитеррористической борьбы отечественных правоохранительных органов (спецслужб).

Дадим толкование основным отечественным принципам противодействия международному терроризму в той системе, которая была предложена нами выше.

Принцип законности. Это принцип означает, что все субъекты обеспечения безопасности от террористических посягательств: Президент Республики Казахстан, Правительство Республики Казахстан, государственные органы Республики Казахстан, осуществляющие противодействие терроризму и их должностные лица, субъекты, привлекаемые для проведения антитеррористической операции, и др. обязаны неукоснительно соблюдать требования Конституции Республики Казахстан, исполнять предписания антитеррористического закона и других нормативных правовых актов.

Обеспечение законности при противодействии терроризму предполагает соблюдение порядка осуществления антитеррористической деятельности. Такой порядок включает в себя:

– осуществление антитеррористической деятельности исключительно государственными органами, уполномоченными на то законом: Комите-

том национальной безопасности; Министерством внутренних дел; Службой охраны Президента Республики Казахстан; Министерством обороны Республики Казахстан; уполномоченным органом по финансовому мониторингу Республики Казахстан;

– соответствие практической антитеррористической деятельности основным принципам и правовым нормам, предусмотренным законом о противодействии терроризму;

– наличие установленных законом о противодействии терроризму оснований для проведения антитеррористической операции;

– соблюдение предусмотренных законом о противодействии терроризму условий осуществления антитеррористической операции, и др.

На наш взгляд, было бы правильным изменить редакцию данного основного правового принципа и привести ее в соответствие с формулировкой, данной Комитетом министров Совета Европы 11 июля 2002 г. Тогда название принципа будет таким: **«законность антитеррористических мер»**. Он означает, что любая мера, принимаемая государством в целях противодействия терроризму, должна иметь свое юридическое основание. Если же какая-либо мера ограничивает права человека, то ограничения эти должны быть максимально четко определены и быть необходимыми и пропорциональными преследуемой цели [5].

Такое название основного принципа будет в полной мере соответствовать характеру и сущности именно антитеррористического отечественного законодательства.

Принцип приоритета предупреждения терроризма. Этот принцип заключается в пресечении уже начатого террористом преступления и предполагает принятие мер, в том числе и силовых. Таким образом, решения и действия субъектов обеспечения безопасности от посягательств террористов (в первую очередь спецслужб) должны носить опережающий характер. Современным примером может служить деятельность служб безопасности перехвативших посылки с замаскированными бомбами в аэропортах эмирата Дубай и Великобритании, где их должны были вместе с другим багажом перегрузить на рейсы в США [6].

В этой связи было бы правильным переименовать указанный принцип, назвав его **принципом упреждения террористических актов** за счет правильно поставленной заблаговременной оперативной деятельности, распознаванию их на ста-

дии замысла, планирования и подготовки и срыву намеченных террористических действий.

Принцип комплексного использования профилактических, политических, социально-экономических мер. Данный принцип проявляется в том, что те или иные меры противодействия терроризму должны использоваться не в отдельности, а во взаимосвязи друг с другом. Наряду со специальными мерами, имеющимися в арсенале спецслужб, в обязательном порядке должны быть в комплексе задействованы и другие государственные меры (информационные, карантинные и т.п.).

В литературе отмечается, что многие террористы действуют, исходя из политических, идеологических или религиозных убеждений [7]. Поэтому проницательная политика должна принимать во внимание все причины, по которым люди обращаются к террору, и, где приемлемо и возможно, адресоваться им [8].

Что касается непосредственно социально-экономических мер, то под ними понимаются меры, предпринимаемые государством по улучшению социальных условий жизни людей, повышению уровня их образования, культуры, стабилизации и развития экономики и т.д. Следует помнить, что некоторые лица становятся террористами из-за экономических лишений.

Принцип приоритета защиты жизни и здоровья, прав лиц, подвергающихся опасности в результате совершения террористических преступлений, подразумевает, что среди всех субъектов и объектов, подлежащих защите в ходе антитеррористической деятельности, первоочередным правом на такую защиту пользуются те физические лица, которые находятся в так называемой террористической опасности. Речь идет о тех лицах, для которых террористическая опасность из отдаленной угрозы превратилась в наличие и стала вполне реальной.

Принцип единоначалия в оперативном руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении антитеррористической операции. Значение данного принципа при проведении антитеррористической операции чрезвычайно велико. Ее успех во многом зависит от руководителя оперативного штаба, который самостоятельно принимает решение (управленческое, оперативное и т.п.) по проведению операции и берет на себя полную ответственность за ее исход. В этой связи в п.5 ст.13-1 Закона о противодей-

ствии терроризму говорится, что в оперативное руководство антитеррористической операции не допускается непропорциональное вмешательство другого должностного лица, независимо от занимаемой должности.

Единоначалие – один из основополагающих организационных принципов управления ходом антитеррористической операции, который отражает необходимость проявления ее руководителем единства сознательно-волевых усилий в решении стоящих перед ним сложных и ответственных задач по противодействию терроризму.

Принцип соразмерности мер противодействия терроризму степени террористической опасности. Этот недавно включенный в казахстанский закон о противодействии терроризму в качестве основного принцип означает, что:

– противодействие терроризму – вынужденная мера государства, применяемая для защиты от терроризма исключительно согласно воле законодателя. Проведение антитеррористической операции, принятие другой соответствующей меры целесообразно только тогда, когда иные законные меры исчерпаны или они не действенны для обеспечения безопасности защищаемых лиц и (или) объектов;

– характер мер противодействия терроризму должен соответствовать характеру и степени общественной опасности деяния, по которому оно проводится (например, по ст. 233 или ст. 238 УК РК).

Принцип неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности. Этот принцип определяется в двух аспектах: 1) лицо, совершившее преступление террористического характера, подлежит наказанию или иным мерам воздействия, предусмотренным Уголовным кодексом Республики Казахстан; 2) освобождение от уголовной ответственности и уголовного наказания за совершение преступления террористического характера возможно только при наличии оснований и условий, предусмотренных также Уголовным кодексом Республики Казахстан.

Необходимо отметить, что сущностному из-

менению подверглись и **цели** противодействия международному терроризму в Республике Казахстан. Так, они дополнились указанием на **минимизацию и (или)** ликвидацию последствий терроризма. Эта цель означает комплекс организационно-технических мероприятий, направленных на предотвращение угроз населению; оказание медицинской помощи пострадавшим; на социальную реабилитацию лиц, пострадавших в результате террористической акции; возмещение вреда, причиненного в результате акта терроризма; сохранение объектов жизнедеятельности, имущества; восстановление нормального режима работы (функционирования) всех лиц и предприятий, после вынужденных временных ограничений и запретов, введенных в соответствии со статьей 15-1 Закона о противодействии терроризму.

Литература

1. Терроризм. Правовые аспекты противодействия: нормативные и международные правовые акты с комментариями, научные статьи / под ред. И. Л. Трунова и Ю.С. Горбунова. – Изд.2-е, перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2007. С. 49-50.
2. Трунов И.Л. и Горбунов Ю.С. Указ. соч. С. 51.
3. Милашина Е. «Норд-Ост» в Страсбургском суде: меморандум Москаленко // Новая газета. 2010. 28.10. – 04.11.
4. Милашина Е. «Норд-Ост» в Страсбургском суде: меморандум Москаленко // Новая газета. 2010. 28.10. – 04.11.
5. Руководящие принципы в области прав человека и борьбы с терроризмом. Утверждены на 804-м заседании Комитета министров Совета Европы 11 июля 2002 г.
6. Newsru.com. У спецслужб Йемена снова нет подозреваемых // Экспресс-Казахстан. 2010. 2 ноября.
7. Устинов В.В. Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика. – М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2002. С. 64.
8. Устинов В.В. Указ. соч. С. 64.

М.К. Самалдыков

Қазақстан Республикасының лаңкестікке қарсы қағидалары: жүйелеу тұрғысынан қарастырғанда

Қазақстандық террористікке қарсы принциптердің жаңа түрдегі жүйесі ұсынылды және талқылауға берілді. Қазақстан Республикасының терроризмге қарсы күрес туралы Заңнамасының 3-бабына заңды бекітілуін талап ететін отандық антитеррористік қызметтің екі жаңа принципі ұсынылды. Бұл – тұтқындарды басып алу жағдайында әлеуеттік емес альтернативаны қолдану бойынша және озбырлыққа қарсы принциптер.

M. Samaldykov

Counter-terrorism principles in the Republic of Kazakhstan: a systematic approach

The article offers a new outlook on Kazakhstan's counter-terrorism system and clarifies its principles. The new principles of counter-terrorism activity, which must be included into clause 3 of the Republic of Kazakhstan 'Counter – terrorism' Act, have been suggested.