

*Старший инспектор Антитеррористического центра
государств-участников Содружества независимых государств
Алексенко Д.М.*

Introduction

In the submitted work the problems of perfection of legal bases of struggle with terrorism in Russian Federation are considered. All work are separated into the three parts.

In the first part the evolution of the Russian performances about terrorism is investigated. The first performances about terrorism came in Russia from France, where the chairman of the Convent (parliament) Maximillian Robespier has formulated one of the first concepts of a terror as a method of government in the revolutionary state during Great French Revolution 1793-1795. There Russian definitions of a terror and terrorism appropriate to performances about highest public value are adduced.

In the second part the modern approaches to researches of problems of struggle with terrorism in Russia are considered. The results of these researches in many respects depend on political convictions of the researchers. To reduce influence of such belief the author adduce the legal method to research of terrorism. In this case, it is ought to consider terrorism extremely as a crime. Investigating elements of a crime in the form of the terrorist action, the author designs «theoretical» model for a crime of terrorist character. Comparing this model with working clauses of the criminal Code of Russian Federation, the author proves, these clauses requiring updating.

In the third part of work the offers of the scientists and deputies of State Duma of Russian Federation on modification in the criminal Code and Federal law «About struggle with terrorism» are considered. In view of reasonings, given in the second part, the author offers the own corrections in the current legislation of Russia. It is offered in the criminal Code in partition X «Crimes against state authority» to enter the new chapter «Crimes of terrorist character» where to place clauses: «Terrorist practice», «the Terrorist activity», « the Terrorist act», «Capture of the hostages», «Creation of terrorist organization and participation in its activity», «an attack on the persons or establishment, which use the international protection», «the obviously false message on terrorist activity». It is offered to add partitions «the International cooperation in sphere of struggle with terrorism», «Struggle with financing of terrorist activity», «Struggle with

ideology of terrorism and extremism», «Information counteraction to terrorism» to the federal law «About struggle with terrorism».

Совершенствование правовой базы борьбы с терроризмом в Российской Федерации.

Часть I

Эволюция понимания терроризма в России

Слово террор, в переводе с латинского означающее страх, ужас, и производные от него слова терроризм, террорист и террористический акт были известны в Российской империи уже в первой половине XIX столетия. Сегодня мы ежедневно слышим эти слова в теле и радиопередачах и они практически не исчезают со страниц газет и журналов.

Понимание истинной сути этих слов, а также дискуссии по их содержанию ведутся очень давно и связаны с именами выдающихся мыслителей прошлого. Но даже в наше время среди юристов, криминологов, политологов, ученых и специалистов, занимающихся проблемами борьбы с терроризмом, наблюдаются иногда прямо противоположные подходы в понимании террора, терроризма и их производных.

События, произошедшие в Нью-Йорке 11 сентября 2001 года, вновь подтолкнули цивилизованное человечество к переосмыслению того, что же в действительности представляет собой терроризм, почему мы не способны искоренить его, и почему он вновь и вновь возрождается буквально из пепла, словно мифическая "птица Феникс".

Ответы на эти вопросы невозможно найти без краткого экскурса в историю. Если совершить такой экскурс, то обнаруживается, что не всякое неправомерное, политически и иным образом мотивированное насилие ранее связывалось с терроризмом, то есть терроризм, как явление, на каждом историческом этапе в каждом конкретном государстве претерпевал определенную эволюцию.

Ужас, страх, смерть, убийство - эти слова и понятия известны с момента зарождения человеческой цивилизации, однако большинство историков связывают террор и терроризм только с политически мотивированными убийствами, совершаемыми при смене в том или ином государстве царственных династий и иных правящих элит.

Широкое распространение получило одно из первых упоминаний о политических убийствах, связанных с деятельностью еврейской политической группировки зилотов (буквально "ревнителей"), в 66-73-х гг. до н.э., боровшихся против римлян за автономию

провинции Фессалоник. Представители радикального крыла этой организации, называвшиеся сикарии (от латинского *sica* – кинжал) под прикрытием толпы народа убивали не только римлян, но и своих соотечественников сотрудничавших с ними.

История также сохранила память и о убийцах древнего Ирана ассасинах, готовых по команде своего повелителя в любую секунду лишить жизни любого, в том числе и себя и фактически терроризировавших халифов-инородцев, и о секте "душителеев" в Индии и о других подобного рода организациях, действовавших в различных странах мира.

По мнению ведущих российских ученых-историков, террористические проявления наблюдались в Древней Руси еще в IX веке. А князья Борис и Глеб, канонизированные русской православной церковью как святые, представляются как жертвы первого политического убийства или первого террористического акта, организованного князем Святополком. Так же, как террористические акты, представляются ими и убийства русских царей Петра III и Павла I...¹

В трудах зарубежных исследователей можно обнаружить, что латинское слово **"террор"** в политическом лексиконе Европы появилось в XIV веке, когда с латыни на французский язык были переведены сочинения древнеримского историка Тита Ливия. Однако широкого распространения в эпоху просвещения это слово не получило.²

Если внимательно посмотреть российские энциклопедические словари, изданные до 1917 года, когда латынь и французский язык были обязательными предметами в гимназиях и высших учебных заведениях империи, то можно обнаружить, что слово "террор" в них значится как слово французского происхождения.³

Чтобы глубже разобраться в этом вопросе и понять то, как в конце XVIII века слово "террор" понималось подданными Российской империи, можно провести его лингвистический анализ, как слова франко-латинского происхождения. При этом явно выделяются два корня: "тер" (французское - *ter*) - трижды, три раза⁴ и "рор" (латинское – *rogus*) - истребление, уничтожение⁵. Тогда смысл слова "террор" представляется как - "тройное истребление" или "тройное уничтожение".

¹Кошель П. История российского терроризма. М., 1995. С.211-276.

²Коротков И. Анатомия терроризма. Гремучая смесь // Журнал Милиция № 4.,-МВД России. 2000. С. 10.

³Брокгауз Ф. Эфрон И. Словарь энциклопедический. С-Петербург., 1901.Т.65. С.69.;

Южаков С. Большая энциклопедия. С-Петербург., 1904. Т.4. С. 386.

⁴Брокгауз Ф.А., Эфрон И.А. Словарь энциклопедический. С-Петербург., 1901. Т.64. С.942.

⁵Латинско-русский словарь. М., 1949. С. 762.

С позиции современных научных подходов смысл этого слова явный алогизм. Трудно объяснить непосвященному, зачем уничтожать или истреблять еще раз то, что уже дважды уничтожено или истреблено? Ответ на этот вопрос можно найти в философских теориях и учениях Древнего Рима.

Так, самым значительным среди религиозно-философских учений, распространившихся в первые века новой эры на востоке Римской империи до христианского периода, был *гностицизм* (от *греч.* "познающий"). Согласно этому учению считалось, что люди состоят из тела, души и духа.⁶

Смерть в те времена воспринималась как переход человеческой души в более лучший, загробный мир и особого страха и ужаса не вызывала. Если римлянин погибал на поле боя, то все были уверены, что он обретал счастье в загробной жизни, а для того чтобы души погибших наверняка обрели это счастье, соблюдались специальные правила и ритуалы при похоронах. И только уничтожение тела, души и духа римлянина т.е. тройное уничтожение, без воздаяния соответствующих почестей и соблюдения общепринятых ритуалов, по настоящему понималось как нечто ужасное.

Понимание **террора** как тройного уничтожения тела, души и духа, как уничтожение смысла человеческого существования, **как уничтожения** некой "**высшей ценности**" постепенно с завоеваниями римлян распространялось на покоренные ими народы. Чтобы сломить их дух римляне устраивали жестокие зверства и казни непокорных, с распятием на крестах, терзаниями жертв тиграми, львами, запрещали предавать земле тела своих врагов и т.п.

Смысл террора как тройного уничтожения или истребления для российского обывателя конца XIX начала XX столетия ассоциировался также и с событиями времен Великой французской революции 1789 - 1794 г.г. Этот период, по мнению многих историков, считается "эпохой террора".⁷

Не останавливаясь подробно на ходе Великой Французской Революции, начавшейся с провозглашения в июне 1789 года Учредительного революционного собрания, отметим, что ее руководители и организаторы (Верньо, Марат, Сен-Жюст, Дантон, Робеспьер, Бабеф, Буонарроти и др.), по мнению многих российских историков и писателей, считаются идеологами и основателями "террора" и "терроризма".⁸

⁶ Энциклопедия для детей. Т.6, Ч.2. Религии мира. – М.: Аванта +, 1966. С. 223.

⁷Брокгауз Ф.А., Эфрон И.А. Словарь энциклопедический. Т.65. С-Петербург., 1901. С.69-81.

⁸Алданов М.А. Собрание сочинений в шести томах. М., 1991. Т.1. С.393.

Начав революцию, "как одну из самых бескровных", с демократических принципов: народовластия, свободы, равенства, безопасности, сопротивления угнетению, приняв "Декларацию прав человека и гражданина", начинавшуюся знаменитыми словами: "Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах", руководители революции в конце скатились к принципам тирании и террора.⁹

Суть террора, как метода революционного правления, выразил в Конвенте (парламенте) 5 февраля 1794 года один из руководителей революции, блестящий юрист, имевший прозвище "неподкупный" Максимилиан Робеспьер *"Если, - объяснял он, - в мирное время опорой народного представительства является добродетель, то во время революции его опорой являются и добродетель и террор: добродетель – ибо без нее террор может стать гибельным; террор – ибо без него добродетель бессильна. **Террор-это не что иное, как быстрая, строгая, непоколебимая справедливость; следовательно, он проявление той же добродетели; он является не каким-то особым принципом, а скорее выводом из основного принципа демократии, применяемого родиной в крайней нужде**"*.¹⁰

На этой основе Робеспьером формулируется "теория революционного правительства", согласно которой основой управления вообще, и в революционной юстиции в частности, становится превентивное устрашение и террор.

Период Великой французской революции даже в наше время по-разному оценивается российскими историками. Но он дал человечеству первые расширенные представления: о терроре, как о форме правления с помощью гильотины; о "белом" (королевском) и "красном" (революционном) терроре; о террористах, как комиссарах наделенных чрезвычайными полномочиями и казнивших граждан без судебных разбирательств; об органах террора, таких как ревкомы, ревтрибуналы, чрезвычайный уголовный суд и комитет общественной безопасности.

Число жертв Великой французской революции было огромным. 178 революционных трибуналов различного уровня приговорили к смертной казни в общей сложности около 17 000 граждан Франции. При этом террор коснулся буквально всех слоев населения. Так, из числа 12 000 гильотинированных, звание которых можно было

⁹Энциклопедия для детей. М., 1996. Т.1. С.515-529.

¹⁰Левандовский А. Максимилиан Робеспьер. М., 1997. С.315.

установить, было 7545 крестьян, рабочих, мастеровых, солдат, лакеев, дочерей и жен ремесленников, служанок и швей.¹¹

Начиная со времен Екатерины II, в России всегда опасались появления революционных идей или "французской заразы". Но эти идеи все же проникли в Россию и проявились в действиях наиболее просвещенных российских офицеров, которые 14 декабря 1825 года вывели полки на Сенатскую площадь столицы. Декабристы определили свое собственное отношение и к террору. Опираясь на мемуары и материалы следствия по делу декабристов, современные историки реконструировали две основные точки зрения на "террор", которых придерживались заговорщики.¹²

Одни, например А.В. Поджио и П.Г. Каховский, фактически повторяли аргументацию французских террористов, утверждая, что причиной нежелательного в принципе кровопролития были не действия лидеров революции, а чрезвычайные обстоятельства и происки контрреволюционеров.

Другие декабристы (Пестель, Тургенев) полагали, что дело не только в чрезвычайных обстоятельствах, что ошибка французских революционеров состояла в том, что они действовали поспешно и без определенного плана и не сумели свести насилие к минимуму.

Не останавливаясь более подробно на "деле декабристов", отметим, что следователи, расследовавшие их деятельность, считали, что понятия "цареубийца" и "террорист" являются синонимами.

Это соответствовало представлениям в обществе о понятии **высшей ценности**, которой в те времена являлась священная особа **государя императора**.

Поэтому, следственная комиссия в своих документах называет А.А. Бестужева и П.Г. Каховского, в связи с их цареубийственными проектами, "пламенными террористами, готовыми на ужаснейшие злодеяния."¹³

В этом смысле, формально можно считать декабристов Каховского и Бестужева первыми российскими террористами...

Некоторые специалисты полагают, что первое проявление терроризма в России относится к 1869 году, когда московская полиция при расследовании убийства студента Петровской земледельческой академии И.И. Иванова, члена тайного революционного

¹¹ Брокгауз Ф.А., Эфрон И.А. Словарь энциклопедический. Т.65. С-Петербург., 1901. С.78.

¹² Глимак Е. Хорос В. Великая французская революция и Россия. М., 1989. С.229-230.

¹³ Одесский М. Фельдман Д. Поэтика террора. М., 1997. С. 89.

общества "Народная расправа", установила истинные мотивы убийства и участников этого преступления: Г. Нечаева, Н. Николаева, И. Прыжова, А. Кузнецова и П. Успенского.

Выяснилось, что Иванова убили из-за несогласия с его политическими взглядами. Следователи выявили всех членов этой тайной организации, и арестовали непосредственных участников убийства, за исключением Нечаева, который успел убежать за границу. При обыске у Успенского обнаружилась печатная, в 16-ю долю листа, книжка на иностранном языке. Ее даже направили сначала в Министерство иностранных дел для перевода. Однако оказалось, что это шифр. Расшифровав его, власти получили документ именованный "Катехизисом революционера", который впоследствии признан в качестве одного из первых документальных источников терроризма в России, наименованным впоследствии "образцом каннибализма" и "учебным пособием" для клинического анализа некрофилии.¹⁴

В "Катехизисе" были расписаны "правила поведения революционера" и основные идеи "революционной борьбы", которые представляли из себя своеобразный симбиоз идеологии Макиавелли с идеями французских революционеров.

В итоге полиция установила всех членов Народной расправы и непосредственных участников политического убийства. Все они были объявлены политическими преступниками и в 1871 году осуждены особым присутствием Петербургской судебной палаты. Успенского осудили на 15 лет каторжных работ в рудниках, Прыжова – на 12, Кузнецова – на 10, Николаева – на 7 лет. Всего по суду дела "нечаевцев" прошло 87 человек. Это был первый гласный политический процесс в Российской империи, который можно назвать **первым судебным процессом, над участниками террористической организации.**¹⁵

В дни процесса над "нечаевцами", для дискредитации революционеров, власти публиковали в "Правительственном вестнике" некоторые документы и материалы судебного разбирательства, в том числе и Катехизис революционера.

После этого, российские либералы и даже многие революционеры, пораженные не столько жестокостью, сколько аморальностью революционных идей поспешили от них отмежеваться, и само слово "нечаевщина" долгое время в России использовалось в качестве нарицательного.

¹⁴ Антонян Ю.М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. М., 1998. С. 75.

¹⁵ Одесский М. Фельдман Д. Поэтика террора. М., 1997. С.158.

Известный писатель Ф.М. Достоевский, взволнованный этой историей, в 1871-1872 г.г. написал и опубликовал в журнале "Русский вестник" роман "Бесы", где в литературной форме выразил отношение российской общественности к революционерам. По Достоевскому, покушающиеся на общественный строй, пытающиеся разрушить целостность самодержавия, православия и народности – не социалисты (революционеры), а мошенники, бесы и паразиты в живом организме.

Следует отметить, что слово террор, ни в публикациях, посвященных процессу над "нечаевцами", ни в романе Ф.М. Достоевского, не упоминается. Но в это же время в русской периодике обсуждаются события Парижской коммуны, причем коммунарская практика характеризуется именно как террористическая, и в газетах "Голос" и "Московские ведомости" часто встречаются указания на сходство целей и средств русских экстремистов и коммунаров.¹⁶

Это вызвало в обществе определенные ассоциации и для многих подданных Российской империи с этого момента слово "революционер" стало ассоциироваться со словами "террорист", "разбойник" и "преступник".

Со временем, в России нашлись последователи Нечаева, которые переработали, развили и дополнили его "теорию".

В частности, В.И. Ленин, ознакомившись с "Катехизисом революционера" и др. произведениями, назвал Нечаева "титаном революции", и заявил, что необходимо изучить, собрать воедино и напечатать все, что он писал...¹⁷

Выполняя волю вождя мирового пролетариата, второй раз Катехизис революционера опубликовали уже при Советской Власти, в 1924 году в журнале "Борьба классов".¹⁸

Более предметно, о терроризме С. Нечаев писал в своей широко известной в революционной среде брошюре "Начало революции". В частности там говорится, что *“террор и разрушения – это задача начала революции. Данное поколение должно начать настоящую революцию... Должно разрушить все существующее сплеча, без разбора, с единым соображением “скорее и больше”. Формы разрушения могут быть*

¹⁶ См. там же С.160.

¹⁷ Кошель П. История российского терроризма. М., 1995. С.250.

¹⁸ Будницкий О. История терроризма в России в документах, биографиях, исследованиях. Ростов на Дону, 1996. С. 47.

различны. Яд, нож, петля и т.п.!... Революция все равно освящает в этой борьбе... Это назовут терроризмом! Этому дадут громкую кличку! Пусть! Нам все равно!''.¹⁹

Но первое российское, емкое и точное определение терроризма, получившее широкую известность и актуальное и ныне как для России, так и для государств бывшего СССР, дал в 1866 году В.И. Даль в своем знаменитом "Толковом словаре живого Великорусского языка":

Терроризмъ латн. – устраивание, устрашение смертными казнями, убийствами и всеми ужасами неистовства.²⁰

Если попытаться растолковать это определение с позиций сегодняшнего дня, то устраиванье, устрашение - это конкретные действия или деятельность по нагнетанию на кого-либо страха, ужаса, путем запугивания его "смертными казнями, убийствами и всеми ужасами неистовства".

Средина XIX века для России вообще характерна возникновением целой "волны террора", который практиковала просвещенная российская интеллигенция в борьбе с царским правительством за элементарные демократические свободы (т.н. народовольческий террор). Причины этого явления могут стать предметом отдельного исследования, и подробно останавливаться на этих вопросах не стоит. Отметим только отдельные периоды истории Российского государства, которые оказывали влияние на понимание и толкование террора, терроризма и их производных.

Так, наибольшее число террористических проявлений в России наблюдалось с 1902 по 1910 год, когда ряд политических партий в борьбе за власть использовали политику и практику террора. Крупнейшей из них была партия социалистов-революционеров. Возникла эта партия в конце 1901 года, когда различные "неонароднические" группы в России и за ее пределами объединились в единую организацию. Это была единственная партия, которая официально включила террористическую тактику в свою программу и сама стала олицетворением террора.²¹

Численность партии социалистов-революционеров, или эсеров, в разные времена была разной, но во время революционного подъема 1917 г. насчитывала до 700 тысяч членов.²²

¹⁹ Пирумова Н. Бакунин.М., 1970. С.297.

²⁰ Даль В. Толковый словарь живого Великорусского языка. М., 1955. Т.4. С.401.

²¹ Гейфман А. Революционный террор в России 1894-1917. М. 1997. С.65.

²² Гусев К. Партия эсеров от мелкобуржуазного революционаризма к контрреволюции. М. 1995. С. 99.

Центральный комитет партии эсеров, придерживаясь распространенного в радикальной среде того времени мнения о необходимости профессионализма в революционной и боевой деятельности, в конце 1901 г. организовал специальный отряд для проведения террористических акций, известный как Боевая организация. Это была конспиративная, созданная на основе убеждения организация, верность членов которой друг другу ценилась выше преданности партии.

Первые террористические акты, проведенные членами Боевой организации (убийство министра внутренних дел Сипягина 22 апреля 1902 г. студентом Киевского университета, С.В. Балмашевым, покушение на обер-прокурора Святейшего Синода К.П. Победоносцева во время похорон Сипягина и покушение на харьковского генерал-губернатора И.М. Оболенского 29 июля 1902 г. и др.), когда боевики использовали огнестрельное оружие и покушались на конкретных, по мнению ЦК партии, виновных в преступлениях против народа государственных деятелей Российской империи, подняли авторитет эсеров в революционной среде и создали в глазах простого народа образ "героя террориста-эсера, жертвующего своей жизнью в борьбе за народное счастье".

Слово террорист приобрело положительное наполнение. Сотни молодых революционеров в России мечтали стать террористами и вступить в Боевую организацию социалистов-революционеров.

Эсеровские теоретики в своих газетах, брошюрах и прокламациях доказывали, что "толпа" бессильна против самодержавия. Против "толпы" у самодержавия есть полиция и жандармерия, а вот против отдельных "неуловимых" террористов ему не поможет никакая сила.²³

Терроризм в те годы для многих казался простым, понятным и наиболее рациональным средством, а террористическая революция – более демократичной и даже гуманной. В самом деле - или тысячи жертв массовой революции, или точно нанесенный удар по конкретным виновникам народных страданий...

Для борьбы с террористами полиция и жандармерия Российской империи использовали все возможности государства и его основных институтов. Главным и основным методом был метод внедрения и вербовки агентуры в революционных организациях. По неполным подсчетам, в различных политических партиях и организациях Российской империи в начале XX века имелось около 6,5 тысяч агентов,

²³ См. там же С.53.

провокаторов и других специалистов политического сыска. Сложность положения спецслужб того времени обуславливалась тем, что правящая верхушка империи в условиях нарастающего кризиса не всегда могла определить свои политические цели и пути их реализации. Поэтому полиция и жандармерия зачастую сами определяли приоритеты, даже порой в ущерб жизни высших государственных чиновников и членов императорской фамилии. При этом вопросы безопасности агентуры стояли на первом месте, а сохранение сильных агентурных позиций в террористических организациях социалистов-революционеров считалось более важным, чем предотвращение покушений, даже на членов правительства.²⁴

Другим методом борьбы с терроризмом был метод контроля основных информационных потоков Российской империи. Помимо государственной цензуры, в ведении департамента полиции также находилась и четко работала система перлюстрации корреспонденции иностранцев и российских подданных, подозревавшихся в антигосударственных настроениях. Перлюстрация была составной частью системы борьбы с терроризмом. При почтамтах Петербурга, Москвы, Варшавы, Киева, Одессы, Харькова, Вильно, Тифлиса, Tobольска, Томска, Иркутска действовали так называемые "черные кабинеты", в которых сотрудники полиции занимались перлюстрацией. В среднем в Российской империи за год вскрывалось до 380 тысяч конвертов, из которых полиция получала оперативную информацию о деятельности революционеров-террористов.²⁵

Террористические акции с использованием взрывных устройств подтолкнули власти к применению радикальных законодательных мер, что можно отнести к третьему методу борьбы с терроризмом.

Так, после покушения на председателя Совета министров и министра внутренних дел П. Столыпина 12 августа 1906 года, когда от взрыва динамитных бомб, брошенных террористами в приемной дачи министра, погибло 25 человек (в том числе и сами террористы) и 32 человека было ранено (в том числе трехлетний сын и четырнадцатилетняя дочь Столыпина), воспользовавшись ст.87 Основных законов, разрешавших правительству выпускать срочные указы в отсутствие законодательных органов (т.к. II Дума была еще не выбрана), 19 августа 1906 г. в чрезвычайном порядке

²⁴Курас Л. Очерки истории органов государственной безопасности Республики Бурятия. Улан-Удэ-Иркутск, 1998. С.19.

²⁵ Большевики. Документы по истории большевизма с 1903 по 1916 год бывшего Московского Охранного Отделения. М., 1990. С.8.

правительством с одобрения императора был принят закон о военно-полевых судах для гражданских лиц.

Согласно этому закону, в районах, находившихся на военном положении либо под чрезвычайной охраной, губернаторы и коменданты военных округов получили право передавать в военно-полевые суды дела тех лиц, чье участие в таких преступлениях, как производство, хранение или использование взрывных устройств, террористические нападения и убийства, вооруженные нападения на представителей правительства и сопротивление им было настолько очевидным, что не требовало подробного расследования.

Каждый такой суд состоял из пяти офицеров-судей, назначенных местным командованием. Подсудимые имели право вызвать свидетелей, но не имели права на юридическую помощь. Заседания суда проходили при закрытых дверях. Дела в таких судах заслушивались в течение 24 часов со времени ареста, приговор выносился в течение 48 часов, обжалованию не подлежал и приводился в исполнение не позже, чем через 24 часа после вынесения. По большинству дел эти суды приговаривали либо к смерти, либо к длительным срокам каторжных работ. К моменту окончания действия этого закона в апреле 1907 г., через восемь месяцев после его введения, более тысячи террористов были расстреляны или повешены.

Наряду с военно-полевыми судами продолжали работать и обычные военные и гражданские суды. Хотя их приговоры и были мягче, особенно по делам женщин и несовершеннолетних, но и они, по указанию Столыпина, стали проводить более жесткую судебную практику.

Такая, комплексная система мер, противопоставленная полицией и жандармерией террористам, включавшая в себя как меры по получению оперативной информации и усилению агентурных позиций в революционной среде (для разложения ее изнутри), так и меры по проведению в жизнь безжалостной к террористам законодательной и судебной политики и практики, позволила царскому правительству к 1910 г. серьезно сбить волну революционного террора, охватившего Россию в начале XX века.

Но последствия этого террора были ужасны. Так, с 1902 по 1911 гг. революционерами было совершено 263 террористических акта. Их объектами стали 2 министра, 33 губернатора, генерал-губернатора, вице-губернатора, 16 градоначальников, начальников окружных отделений, полицмейстеров, прокуроров, их помощников, начальников сыскных отделений, 7 генералов и адмиралов, 15 полковников, 8

присяжных поверенных, 26 шпионов и провокаторов. А всего же за дореволюционный период в России террористами было убито и ранено около 4500 государственных служащих различного уровня.²⁶

После победы Октябрьской революции в 1917 году в России, отделения церкви от государства, принятия революционных законов и установления новой иерархии общественных ценностей, нацеленной на построение социализма в обществе - изменились и представления о терроре и терроризме.

Высшей общественной ценностью стало само понятие "советской власти" и тот, кто что-либо делал "с целью ослабления советской власти" совершал государственное преступление и в большинстве случаев считался террористом. Если же для "укрепления советской власти", совершались расстрелы заложников, раскулачивания, массовые выселения и депортации, то те, кто в этом участвовал - считался революционером, героем, борцом за дело трудового народа, но отнюдь не террористом.

Широкую известность получил Декрет о красном терроре, принятый Советом Народных Комиссаров РСФСР 5 сентября 1918 года, в котором указывалось, что "обеспечение тыла путем террора является прямой необходимостью". Органам ВЧК по этому декрету предоставлялись чрезвычайные права: право изолировать классовых врагов в концентрационные лагеря и расстреливать лиц, причастных к белогвардейским организациям, заговорам и мятежам, с опубликованием имен всех расстрелянных и оснований применения к ним данной меры.

А в 1922 году, в процессе подготовки проекта первого Уголовного кодекса РСФСР руководитель Советской России В.И. Ленин указывал, что в кодексе нужно дать не юридическое, а политическое обоснование террора.

Таким образом, произошла как бы частичная реабилитация понимания термина. Восприятие террора (политического террора) стало аналогичным восприятию термина "смертная казнь" (т.е. меры репрессии государства к преступникам) и даже один первых, ежемесячно издаваемых профессиональных журналов для сотрудников ВЧК, где раскрывались вопросы теории и практики борьбы с контрреволюцией, ранее назывался "Красный террор".²⁷

²⁶ Алексенко Д. Из опыта борьбы спецслужб Российской империи с террористами-бомбистами // Россия, XXI век – АНТИТЕРРОР. М. - ЗАО БИЗОН-95СТ. С.187-199.

²⁷ Коровин В.В. История отечественных органов безопасности. –М., НОРМА-ИНФРА. 1998. С. 3-18.

Современные российские исследователи, занимающиеся проблемами терроризма, период существования "советской власти" в России, расценивают по-разному. Это связано, прежде всего, с их идеологическими взглядами и политическими убеждениями.

Так, Е. Кожушко, давая анализ основных направлений современного терроризма, пишет: "Все книги советских авторов на данную тему, изданные до 1991 г., являются смесью откровенной лжи и подтасовки фактов, а некоторые сочинения содержат утверждения, позволяющие усомниться в психической нормальности их авторов".²⁸

О.В. Будницкий и Ю.М. Антонян в различных своих статьях и книгах пишут, что весь период правления Советской власти в России - это эпоха террора, а российские социал-демократы и большевики, и в частности их вожди Ленин и Сталин, - являются террористами.²⁹

С подобными суждениями категорически не соглашаются В.Е. Петрищев, О.М. Хлобустов и др., обвиняя первых в политической ангажированности.³⁰

Зачастую эти авторы критикуют друг друга и своих оппонентов, забывая о том, что в любой, даже самой политизированной исследовательской работе есть рациональное зерно, которое может стать основой общих подходов к современному пониманию терроризма и выработке единой системы мер противодействия этому злу.

Оценивать политику и практику террора проводимого в СССР в период революции, гражданской и Великой отечественной войны можно по-разному и даже можно найти аргументы, оправдывающие (классовой борьбой, политической ситуацией, военным положением) террор и злодеяния, совершенные правящим режимом против своего народа. Однако, сложно найти аргументы, оправдывающие решения ЦК ВКП(б) на массовый террор в мирное время, когда социализм был крепок и ничто серьезно не могло угрожать безопасности государства.

Так, до сих пор события 1940 года, связанные с ликвидацией офицеров бывшей армии Польши (в основном жителей Западной Украины и Белоруссии) историками и специалистами по борьбе с терроризмом трактуются неоднозначно (или как

²⁸ Кожушко. Современный терроризм: Анализ основных направлений. Под общ.ред. А.Е. Тараса. Мн.: Харвест, 2000. С. 5-6.

²⁹ Антонян Ю.М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. М., Щит-М. 1998. С. 94-119.; Будницкий О.В. История терроризма в России в документах, биографиях, исследованиях. Ростов на Дону. Феникс. С. 379-411.

³⁰ Современный терроризм: состояние и перспективы. Под ред. Е.И. Степанова, М.: Эдиториал УРСС// Петрищев В.Е. История терроризма в России. С.25 // Хлобустов О.М. Терроризм в России и большевики. С.28-36.

государственный терроризм, или как вынужденная мера социальной защиты), что осложняет современные отношения России с Польшей и Украиной.

Тогда, 16 октября 1939 года приняв от фактического союзника в войне против Польши – Фашистской Германии 20 000 чел. военнопленных, по национальности белорусов и украинцев, имеющих семьи на территории СССР и рассортировав их по категориям, отпустив по домам тяжелобольных, полных инвалидов, туберкулезников, стариков от 60 лет, а также агрономов, врачей, инженеров и учителей, на которых не было компрометирующих материалов, уже 5 марта 1940 года ЦК ВКП(б) СССР выносит решение "дела о находящихся в лагерях для военнопленных 14 700 бывших польских офицерах, чиновниках, помещиках, полицейских, разведчиках, жандармах, осадниках и тюремщиках, а также дела об арестованных и находящихся в тюрьмах западных областей Украины и Белоруссии в количестве 11 000 человек членах различных контрреволюционных, шпионских и диверсионных организаций, бывших помещиках, фабрикантах, бывших польских офицерах, чиновниках и перебежчиках рассмотреть в особом порядке, с применением к ним высшей меры наказания - расстрела. Рассмотрение дел провести без вызова арестованных и без предъявления обвинения".

Выполняя это решение, 20 марта 1940 года Народный комиссар внутренних дел Союза ССР Л.Берия дополнительно дает указание НКВД СССР № 1042/Б о выселении в северные области Казахской ССР сроком на 10 лет 25 000 семейств репрессированных бывших офицеров польской армии, полицейских, тюремщиков, жандармов, разведчиков, бывших помещиков и фабрикантов и крупных чиновников бывшего польского аппарата. Ориентировочно общее число членов этих семей составляло 76000-100000 человек.³¹

На эволюцию представлений о терроре и терроризме в СССР в определенной мере оказывала влияние и международная общественность.

Так, в 1937 году под эгидой Лиги Наций были разработаны Конвенция о предотвращении терроризма и наказании за террористические действия и Конвенция о создании Международного суда. Несмотря на то, что эти конвенции не были подписаны, в них впервые были даны такие определения, как "международный терроризм", "механизм преследования террористов за пределами национальных границ", "выдача террористов".

³¹ Органы государственной безопасности СССР в Великой отечественной войне. Сборник документов. Книга первая. Федеральная служба контрразведки Российской Федерации. М. 1995. Т.1. С.109, 156, 165.

В Конвенции о предотвращении терроризма и наказании за террористические действия впервые было указано на необходимость сочетания международно-правовых норм и национального законодательства по борьбе с терроризмом. При этом, главное внимание было обращено на защиту жизни глав государств и политических деятелей, оставляя без должного внимания защиту от терроризма населения в целом.³²

С этого времени начинается постепенное сближение российских представлений о терроре и терроризме с международными представлениями.

Не останавливаясь более подробно на этих вопросах, отметим, что противоречия в оценке событий прошлого нашли свое отражение на современной законодательной базе Российской Федерации в сфере борьбы с терроризмом, так как основы ее были заложены еще при "советской власти", а реализация осуществляется в период, когда Россия полностью стала демократическим государством.

Следует отметить еще то, что в демократической России, в отличие от Израиля, не говорят и не пишут "о борьбе с террором", а пишут исключительно "о борьбе с терроризмом", т.к. в самом общем виде "террор" стал восприниматься как нелегитимное насилие со стороны государства к диссидентам и оппозиции, а "терроризм" – как нелегитимное насилие оппозиции к государству, хотя есть исследователи, которые с этим не согласны и которые пытаются найти критерии по разграничению сути этих понятий.

После демократической революции 21-23 августа 1991 года и появлении в Конституции Российской Федерации ст. 2, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью государства, вновь встал вопрос о переосмыслении представлений о терроре и терроризме.

Это переосмысление в итоге привело к принятию ряда законов, которые сегодня составляют правовую основу борьбы с терроризмом в Российской Федерации.

В общем виде, эту основу составляют Конституция Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации (ст.205-208, 277 и 360 и др.), Федеральный закон о борьбе с терроризмом и другие федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти.

³² Ляхов Е. Г. Проблемы сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом. М., 1979. С. 28-30.

Кроме этих документов, Российская Федерация подписала большой перечень конвенций, договоров и иных документов, в той или иной степени затрагивающих вопросы борьбы с международным терроризмом.

Это, в первую очередь, договоры, заключенные в рамках ООН, ее специализированных учреждений и МАГАТЭ:

- Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 1963 года;
- Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года;
- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 года;
- Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 года;
- Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года;
- Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 года;
- Протокол 1988 года о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 года;
- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 года;
- Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 года;
- Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 года;
- Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года;
- Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 года.

Во вторую - договоры, заключенные в рамках Совета Европы, такие как:

- Европейская конвенция о выдаче 1957 года с дополнительными протоколами 1975 и 1978 годов;
- Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 года с дополнительным Протоколом 1978 года;
- Европейская конвенция о международной действительности судебных решений по уголовным делам 1970 года;
- Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам 1972 года;
- Европейская конвенция о контроле за приобретением и хранением огнестрельного оружия частными лицами 1978 года;
- Европейская конвенция о пресечении терроризма 1977 года;
- Европейская конвенция о компенсации жертвам насильственных преступлений 1983 года.

Помимо перечисленных выше документов, в России в области борьбы с терроризмом действуют еще договоры, принятые Советом глав государств и Советом глав правительств государств-участников Содружества Независимых Государств:

- Конвенция о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения (28 марта 1997г., г. Москва);
- Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (6 марта 1998г., г. Москва);
- Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью (25 ноября 1998г., г. Москва);
- Договор о порядке пребывания и взаимодействия сотрудников правоохранительных органов на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств (4 июня 1999г., г. Минск);
- Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (4 июня 1999г, г.Минск).

Однако даже в столь обширной современной правовой базе в России не наблюдается единых представлений о понимании терроризма.

Так, в ст.205 Уголовного кодекса Российской Федерации, принятого Государственной Думой 24 мая 1996 г. и одобренного Советом Федерации 5 июня 1996 г., дано следующее определение: **терроризм, то есть совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти...**

В ст. 3 Федерального закона Российской Федерации "О борьбе с терроризмом", принятого Государственной Думой 3 июля 1998 года и одобренного Советом Федерации 9 июля 1998 года записано: **терроризм - насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений.**

Более широкое определение терроризма дается в ст. 1 Договора о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом, подписанного представителями Российской Федерации 4 июня 1999 года в г. Минске. Согласно этому Договору: **терроризм - противоправное уголовно наказуемое деяние, совершенное в целях нарушения общественной безопасности, оказания воздействия**

на принятие органами власти решений, устрашения населения, проявляющееся в виде:

насилия или угрозы его применения в отношении физических или юридических лиц;

уничтожения (повреждения) или угрозы уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающей опасность гибели людей;

причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий;

посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенного для прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность;

нападения на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующегося международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой;

иных деяний, подпадающих под понятие террористических в соответствии с национальным законодательством Сторон, а также иными общепризнанными международно-правовыми актами, направленными на борьбу с терроризмом.

Такие различия в определении одного и того же понятия - терроризма, сформулированного в трех основных, действующих в России законодательных актах по-разному, мягко говоря, "вызывает определенные вопросы".

Большинство государств - членов ООН, с учетом событий, произошедших в Нью-Йорке 11 сентября 2001 года, уже внесли изменения в национальную законодательную базу, в плане уточнения понятий и ужесточения ответственности за проявления терроризма в различных формах. В связи с этим логично предположить, что в подобных уточнениях и изменениях нуждается и законодательная база борьбы с терроризмом Российской Федерации.

Если критически взглянуть на Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" 1998 г., то можно обнаружить, что в ст. 3 дано слишком широкое определение терроризма. В

это определение включено, как общее понятие характеризующее терроризм, как "насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно-опасных последствий", так и некоторые (но далеко не все) конкретные составы преступлений, понимаемых сегодня как преступления террористического характера (посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля; нападение на лиц и учреждения, пользующихся международной защитой).

Такая дефиниция представляется неправомерной, так как с одной стороны, она включает в себя слишком общую характеристику терроризма как социального явления, а с другой, основывается на перечислении только лишь некоторых составов преступлений, понимаемых как преступления террористического характера.

Было бы более логичным, если бы в Федеральном законе "О борьбе с терроризмом", давалось только общая дефиниция терроризма, как сложного социального явления, которая служила бы основанием для отнесения конкретных деяний к категории преступлений террористического характера, а непосредственно состав этих преступлений и ответственность за них раскрывались бы в статьях специального раздела Уголовного кодекса Российской Федерации.

Следует также вспомнить, что 8 декабря 1998 г. Межпарламентская ассамблея государств - участников СНГ разработала и приняла Модельный закон "О борьбе с терроризмом". Несмотря на то, что сами по себе нормы модельных законов не являются действующими или "работающими", но они содержат в себе те принципы, нормы и положения, которые каким-либо образом должны быть реализованы в национальном законодательстве государств - членов СНГ.

Так, в ст. 4 Модельного закона "О борьбе с терроризмом" записано: **терроризм - приготовление, покушение или совершение лицом-одиночкой, группой или террористической организацией акта или актов терроризма.**

С учетом вышеизложенного, становится ясным, что сегодня необходимо более научно уточнить понимание широко используемого термина "терроризм", а далее, уже с учетом этого уточнения, дать обоснования по направлениям дальнейшего совершенствования правовой базы борьбы с терроризмом в Российской Федерации.

Часть II

Краткая характеристика современных подходов к исследованию терроризма в России. Правовой подход к исследованию терроризма. Конструирование модели идеального преступления террористического характера.

С 1994 года, особенно после начала контртеррористической операции в Чечне, в России появилось множество книг, брошюр и публикаций, отражающих результаты исследований по различным проблемным вопросам из области борьбы с терроризмом, как российских, так и зарубежных ученых и специалистов.

Много научных работ по исследованиям различных форм терроризма, как социально-политического явления, написано учеными Академии ФСБ России. Основные идеи и принципы этих исследований изложены в трудах Ю.И. Авдеева.³³

Не останавливаясь подробно на содержании этих исследований, отметим, что Ю.И. Авдеев, выделяя только два основных подхода к исследованию терроризма – *биологический*, связанный с определенной “насильственной сущностью человека”, и *социальный*, зависящий от социальных процессов в обществе, развивая и дополняя последний *политической* составляющей, рассматривает **терроризм** исключительно **как социально-политическое явление**.

Согласно Авдееву, терроризм относится к той области политической борьбы, которая предполагает использование насильственных форм и методов, осуждаемых правом или общественной моралью, и представляет собой одну из **разновидностей политического экстремизма**.

В системе политического экстремизма терроризм занимает одно из центральных мест. Он является едва ли не наиболее опасной для общества разновидностью

³³ См: Авдеев Ю.И. Терроризм как социально-политическое явление. Академия ФСБ России. -М., 1996.

политического экстремизма, поскольку, в отличие от других видов последнего, нанесение ущерба жизни и здоровью людей и их устрашение сознательно рассматриваются субъектами терроризма в качестве необходимого условия достижения выдвигаемых террористами политических целей.

С учетом этого, Ю.И. Авдеев дает следующее определение терроризма: **терроризм – это система использования насилия для достижения политических целей посредством принуждения государственных органов, международных и национальных организаций, государственных и общественных деятелей, отдельных граждан или их групп к совершению или отказу от совершения тех или иных действий в пользу террористов путем нелегитимного применения силы или угрозы ее применения к конкретным лицам или к любым другим лицам и группам.**³⁴

Социально-политический подход к исследованию терроризма четко определяет цели, задачи, силы и средства терроризма, несколько шире – субъекты, объекты и методы, и в большинстве случаев его можно рассматривать как основополагающий подход. Он достаточно подробно и полно объясняет причины возникновения этого явления и определяет систему мер по противодействию росту преступлений террористического характера.

Однако, отсутствие общепризнанного определения понятию экстремизм, который, в свою очередь, понимается Авдеевым и его сторонниками, как явление еще более сложного порядка, чем терроризм, а также трудности при использовании этого подхода на стадиях начальной квалификации преступлений и отсутствие критериев для четкого разграничения преступлений террористического и общеуголовного характера, делают социально-политический подход к исследованию терроризма несколько ограниченным.

Проблемы борьбы с терроризмом в последнее время довольно успешно исследуются также рядом ученых-криминологов. Одним из первых результаты таких исследований на суд общественности представил Ю.М. Антонян.³⁵

В криминологических подходах большое внимание уделяется вопросам мотивации террористических проявлений, особенностям психологии террориста, идеологии политического и националистического терроризма. При этом практически во всех

³⁴ Авдеев Ю.И. Терроризм как социально-политическое явление // Современный терроризм: состояние и перспективы. М., -Эдиториал УРСС. 2000. С. 36-54.

³⁵ См.: Антонян Ю.М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. -М.: Щит-М, 1998.

исследованиях терроризма допускается наличие довольно большого спектра мотивов и целей, который значительно шире, чем политический, что, в свою очередь, необоснованно расширяет классификацию терроризма по видам.

Например, только в зависимости от мотивов и целей Ю.М. Антонян подразделяет терроризм на *политический, государственный, религиозный, корыстный, криминальный, националистический, идеалистический, военный, партизанский*³⁶.

В криминологических подходах терроризм рассматривается как составная часть организованной преступности и некоторые ученые - криминологи активно протестуют против любых попыток рассматривать борьбу с терроризмом вне рамок противодействия организованной преступности т.к. это "ведет к распылению сил и не отражает реального положения дел".³⁷

Подобные взгляды сегодня исключают необходимость образования необходимой для России новой междисциплинарной и комплексной науки – **террологии - науки о терроризме как особом социальном феномене (явлении), о сущности, тенденциях, формах, целях и причинах терроризма и его отдельных проявлений (актов) и системе борьбы с данным явлением.**³⁸

Особое место в исследовании терроризма с криминологических позиций занимают исследования т.н. уголовного терроризма, когда как главные субъекты терроризма активно исследуются организованные преступные группы, преступные сообщества и преступные организации национального и транснационального характера.³⁹

Однако, с учетом различного спектра взглядов на состояние борьбы с преступностью в Российской Федерации, некоторым специалистам бывает сложно представить, что терроризм может быть не криминальным (т.е. не преступным). Поэтому, в криминологических исследованиях желательно более четко обосновывать юридические критерии, позволяющие из всего спектра преступлений криминального характера выделить именно те, которые способны вызвать "страх или ужас" не только у потерпевших, но и в обществе в целом, с тем, чтобы однозначно отнести их к терроризму.

³⁶ См. там же. С. 34-42.

³⁷ Лопатин В. Проблемы реализации Палермской Конвенции ООН (2000 г.) против транснациональной организованной преступности в России и СНГ. // Международная конференция: "Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма. М.: - Международные отношения. 2002. С. 207.

³⁸ Вилкс А. Политические и криминологические проблемы современного терроризма // См. там же С. 53.

³⁹ Лунеев В. Организованная преступность и терроризм в условиях глобализации // См. там же С. 28-36.

Эти критерии более ясно обозначаются в уголовно-правовых подходах, где терроризм и терроризирование рассматриваются исключительно как уголовно-правовые категории.

Так, например, доктор юридических наук В.П. Емельянов, исследуя современный терроризм с позиций уголовно-правового подхода и сравнивая законодательную базу, регламентирующую борьбу с терроризмом в государствах "бывшего СССР", критикуя "зауженность" категории "преступления террористического характера" (из Федерального закона РФ "О борьбе с терроризмом"), вводя новые юридические термины и понятия, такие как "преступления с признаками терроризирования" предлагает, в зависимости от характера угроз террористов, "пересмотреть имеющиеся в уголовных кодексах составы" правовых норм за конкретные проявления терроризма.

Исследуя и обобщая деяния и признаки составов преступлений террористической направленности, записанных в Уголовных кодексах государств – участников СНГ Емельянов В.П. дает даже два определения терроризма:

1. Терроризм, то есть совершение взрыва, поджога или иных общеопасных действий, могущих повлечь гибель людей или иные тяжкие последствия и направленных на устрашение населения в целях понуждения государства, международной организации, физического или юридического лица или группы лиц к совершению или отказу от совершения какого – либо действия.

2. Терроризм – это публично совершаемые общеопасные действия или угрозы таковыми, направленные на устрашение населения или социальных групп, в целях прямого или косвенного воздействия на принятие какого-либо решения или отказ от него в интересах террористов.⁴⁰

Последние определения можно назвать наиболее удачными из предлагаемых современных определений, однако не следует забывать, что эти определения сформулированы путем обобщения дефиниций терроризма, даваемых в Уголовных кодексах и публикациях криминологов из государств "бывшего СССР", а они, в свою очередь, в значительной степени несут в себе отголоски "социалистических представлений о терроризме".

В связи с событиями 11 сентября 2001 года в Нью-Йорке, активно исследованиями терроризма, как сложного явления, в России стали заниматься не только ученые-юристы,

⁴⁰ Емельянов В. Терроризм и преступления с признаками терроризирования (уголовно-правовое исследование). – М.: NOTA BENE. 2000. С. 200, 28.

но и политологи, социологи, психологи, философы, военные, журналисты-международники, лидеры политических партий и движений, народные депутаты и т.д.

Результаты своих исследований, взгляды на понимание и, как правило, собственное определение терроризма, они предлагают на широкий суд общественности на конференциях, круглых столах, семинарах и иных научных форумах, которые проводятся в России и государствах СНГ почти ежемесячно и в средствах массовой информации. При этом такие исследования несут в себе отпечатки как идеологических и политических взглядов исследователей, так и представления, сформированные под влиянием их "основной профессии".

Исключить влияние подобных представлений можно с помощью предлагаемого ниже правового подхода к исследованию терроризма.

Одну из первых попыток исследовать терроризм и, в первую очередь, международный терроризм не как особого рода явление, а исключительно как преступление международного характера предпринял Е.Г. Ляхов. Он полагал, что, хотя по терминологии и структуре сумма необходимых признаков элементов международного преступления лица (группы лиц) и сходна с элементами уголовного преступления, речь идет о различных понятиях.

Элементы международного преступления рассматриваются им, прежде всего и главным образом, с точки зрения международного права – правовой системы, отличной от внутригосударственной системы права.

Согласно Е.Г. Ляхову, международный терроризм как преступление должно быть квалифицировано с четырех сторон: *субъекта, субъективной стороны (вина), объекта, объективной стороны (действие, бездействие, противоправность, причинно-следственная связь)*.⁴¹

Но, созданные Е.Г. Ляховым на основе такого подхода конструкции террористических преступлений международного характера, и в особенности его отказ включить туда отдельные признаки терроризма в силу их факультативности, подверглись критике со стороны ученых-криминологов.

Например, Ю.М. Антонян пишет, что в приведенных конструкциях Е.Г. Ляхова не оказалось места для отдельного человека – не государственного или общественного деятеля, а самого обычного гражданина (или группы граждан) другой страны, ставшего

⁴¹ Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения. - М., 1991. С. 23-27.

жертвой террористического нападения.⁴²

Однако не следует забывать, что в своих рассуждениях Е.Г. Ляхов опирается на теорию права, которая лежит в основе конструкции всего уголовного законодательства Российской Федерации, и что без учета законов и основополагающих принципов этой теории о **серьезном научном исследовании терроризма** речи быть не может.

Попытаемся использовать правовой подход для исследований внутригосударственного терроризма. Для этого, используя теорию права, идя от элементов состава преступления к конструкции уголовно-правовой нормы, создадим модель так называемого "идеального" преступления террористического характера и сравним ее с действующими правовыми нормами. Это позволит понять причины слабой эффективности норм уголовного законодательства, которые используются в борьбе с терроризмом, а также дать направления для дальнейшего совершенствования правовой базы борьбы с терроризмом в России.

Оговоримся, что создаваемая модель может быть несовершенной, отличаться от общепринятых и законодательно закрепленных представлений о преступлениях террористического характера, но сам процесс конструирования такой модели позволит создать научно обоснованную систему взглядов на терроризм, что особенно важно для юристов и сотрудников российских правоохранительных органов.

Сравнивая полученную модель с соответствующей статьей Уголовного кодекса, можно будет сделать предварительный вывод об эффективности или неэффективности действующей правовой нормы. Но окончательный вывод следует делать только с использованием статистических методов, т.е. сравнивая общее число конкретных преступных проявлений террористического характера с числом возбужденных уголовных дел по соответствующей статье УК.

Продemonстрируем действие правового механизма на исследовании эффективности действующей нормы УК РФ, предусматривающей ответственность за наиболее общеопасный вид преступления террористического характера в форме взрыва, поджога и иных действий, создающих опасность гибели людей и квалифицируемых сегодня по российскому законодательству по ст. 205 УК РФ как "терроризм".

С учетом первого российского определения терроризма, а также определения, данного в Модельном законе "О борьбе с терроризмом", в качестве отправной точки (или

⁴² Антонян Ю.М. Терроризм. - М.: Щит-М. 1998. С.61.

аксиомы) примем, что **терроризм – это планирование, организация, подготовка и участие одного человека, группы лиц или организации в совершении преступлений террористического характера.**

В зависимости от направленности и способа осуществления этой деятельности терроризм чаще всего проявляется в формах "террористического акта", как посягательства на жизнь и здоровье конкретного человека и "террористической акции" как посягательства на жизнь и здоровье граждан вообще, без выделения персоналий.

Как преступление каждая конкретная форма терроризма должна состоять из элементов, совокупность которых образует состав преступления.

Согласно теории права состав преступления - это система объективных и субъективных элементов деяния, признаки которых предусмотрены в диспозиции уголовно-правовой нормы. Элементы состава преступления - это компоненты, первичные слагаемые системы "состав преступления" или подсистемы. Таких подсистем четыре: *объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.*⁴³

Для конструкции модели "идеального" преступления террористического характера, в первую очередь, следует определить понятие **объекта преступления**. Правильное определение объекта позволит раскрыть юридическую природу терроризма, определить его содержание и форму, установить круг субъектов и отграничить терроризм от других преступлений.

Согласно теории права, объектом преступления являются охраняемые законом общественные отношения, установленные в интересах большинства членов общества.⁴⁴

Круг этих отношений изменяется от исторических условий. Общественные отношения - это сложные социальные образования, включающие в себя целый ряд элементов. Только тогда преступление будет всеми восприниматься как террористическое, когда преступник посягнет на такие общественные отношения, которые для большинства членов общества представляются как самые ценные. При этом совершенное преступление действительно должно повергнуть в состояние страха и ужаса не только потерпевших, но и большинство законопослушных граждан, включая руководителей государства.

Следовательно, объект "идеального" преступления террористического характера обязательно должен находиться на вершине иерархии охраняемых законом объектов, а

⁴³ Кузнецова Н.Ф. и др. Уголовное право. - М.: - МГУ, 1993.

⁴⁴ См. там же. С. 28.

направленность терроризма как преступления должна быть на то, что в основном законе государства (Конституции) определяется как **высшая ценность**.

В статье 2 Конституции Российской Федерации записано, что **человек, его права и свободы являются высшей ценностью**, поэтому для конструкции "идеального" преступления террористического характера обязательным условием должна быть направленность преступного посягательства на человека и на его основное право – **право на жизнь**.

При явном отсутствии такой направленности, любое преступление, совершенное в России сегодня не будет восприниматься как преступление террористического характера (несмотря на то, что в странах с более высоким уровнем технологии это будет терроризм). И в случае, если при совершении преступления пострадают исключительно только материальные ценности, системы связи или управления, то рано или поздно журналисты и политики в своих выступлениях и публикациях, перекавалифицируют такое преступление в "хулиганство", "бандитские разборки", "передел собственности" и так далее, а правоохранительные органы будут обвинены в некомпетентности или исполнении политического заказа.

"Объект преступления", в свою очередь, делится на "общий объект", "родовой объект", "видовой объект", "непосредственный объект", "предмет преступления" и "потерпевший" (последние - элементы объекта), которые также должны соответствовать современному общественно-политическому представлению о терроризме и располагаться в вершине иерархии охраняемых законом объектов.

Вершиной такой иерархии как в ранее существовавшие исторические эпохи, так и современном представлении является система государственной власти.

Следовательно, для конструкции моделей "идеального" преступления террористического характера место статьи "террористическая акция" в Уголовном кодексе должно быть определено в разделе "преступления против государственной власти" (а не в разделе "преступления против общественной безопасности и общественного порядка", как в ныне действующем УК РФ, то есть не рядом с "хулиганством").

Таким образом, *объект модели "идеального" преступления террористического характера в форме "террористической акции" как самого ужасного и страшного из всего спектра преступлений должен соответствовать понятию "преступлений против государственной власти" и отвечать направленности преступного посягательства на основное право человека - право на жизнь.*

Таковыми объектами в современных условиях могут быть: государство или государственная власть в виде ее трех ветвей (представительной, исполнительной и судебной) и жизнь и здоровье большого (более одного) числа граждан.

При этом направленность преступления на лишение жизни большого числа граждан необходимо рассматривать и как посягательство на способность власти обеспечить гражданам право на жизнь, то есть это дополнительный элемент направленности на исполнительную власть.

Если сравнить предложенные нами объекты с теми, которые сегодня официально закреплены действующими кодексами государств "бывшего СССР", то получается довольно разнообразная картина.

Так, УК Российской Федерации и УК Украины относят терроризм к преступлениям против общественной безопасности. УК Республики Узбекистан – к преступлениям против мира и безопасности человечества. УК Грузии и УК Латвии – к преступлениям против государства. УК Республики Беларусь: ст. 126 "Международный терроризм" - к главе 17 "Преступления против мира и безопасности человечества", ст. 289 "Терроризм" - к главе 27 "Преступления против общественной безопасности".⁴⁵

Несмотря на то, что над кодексами в каждом государстве трудились целые коллективы известных юристов, такие расхождения в определении объекта для одного состава преступления - терроризма можно объяснить исключительно идеологическими и политическими взглядами составителей кодексов, что еще раз свидетельствует о необходимости и правильности исследования терроризма с позиций правового подхода.

Рассмотрим **объективную сторону** модели "идеального" преступления террористического характера. Объективная сторона преступления - это внешняя сторона общественно опасного поведения преступника.

Согласно теории права в объективную сторону преступления включаются следующие признаки:

1. Общественно опасное деяние (действие или бездействие).
2. Общественно опасные последствия.
3. Причинная связь между деянием и наступившими последствиями.
4. Место, время, обстановка, способ и средства совершения преступления.

Первые три - обязательные признаки объективной стороны, а четвертый -

⁴⁵ Емельянов В. Уголовная ответственность за терроризм и преступления с признаками терроризирования. Автореферат. М.2001. С. 26.

факультативный признак, то есть влияющий на квалификацию в случае непосредственного включения его в диспозицию состава уголовно-правовой нормы.

Общественно опасное деяние - это противоправное, сознательное, активное или пассивное поведение человека во внешнем мире, наносящее вред общественным отношениям. Степень общественной опасности определяется величиной причиненного ущерба и ценностью объекта посягательства.

В конструкцию нашей модели ("идеального" преступления террористического характера) следует включать только такое сознательное активное поведение человека, которое вызывает страх и ужас не только у потерпевших, но и в обществе в целом, то есть такое деяние, которое способно нанести невосполнимый и необратимый ущерб объекту или его составляющим.

Так как ценность объекта создаваемой нами модели сомнений не вызывает (потому, что объекты "идеального" преступления террористического характера располагаются в вершине иерархии охраняемых объектов), а ущерб, наносимый объекту - невосполнимый и необратимый, соответственно и степень общественной опасности у конструируемой модели должна быть выше, чем у других преступлений, то есть **терроризм, проявляющийся в любых формах, является наиболее общественно опасным из всех преступлений описываемых уголовным законом.**

Ценностью объекта и степенью общественной опасности определяется место конструируемой правовой нормы как в разделе уголовного кодекса (для нас в разделе "преступления против государственной власти"), так и ее положение в самом разделе (в зависимости от степени общественной опасности - во главе раздела "Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства"), а также санкции в случае задержания и привлечения террористов к уголовной ответственности (в санкциях статей, предусматривающих уголовную ответственность за преступление террористического характера, должно быть самое суровое наказание, из всех видов наказаний предусмотренных уголовным законом).

При этом достигается как цель общей превенции (не всякий решится на преступление, за которое можно получить максимальное наказание), так и снимаются колебания сотрудников правоохранительных органов при применении оружия для обезвреживания террористов.

При конструировании объективной стороны модели "идеального" преступления террористического характера более желательно учитывать только деяния выходящие за рамки традиционных (наиболее распространенных) представлений о "рядовых преступлениях". Для каждого государства это будут свои представления, которые определяются в зависимости от политического, экономического, культурного уровня развития, от религии, "толерантности к насилию" и иных факторов.

Для современной России это будут деяния, которые способны вызвать особо мучительную смерть потерпевших, либо создать увечья, ранения и гибель для неопределенно большого числа граждан. К таким деяниям можно отнести взрывы, поджоги, массовые отравления населения радиоактивными, химическими, бактериологическими веществами и иные действия, способные вызвать гибель большого числа граждан.

Для дополнительной направленности преступного посягательства на объект, в конструкцию "идеальной" правовой нормы желательно включать отдельные факультативные признаки (место или время совершения преступления).

Например, "в зданиях представительной, исполнительной и судебной власти", "в местах массовой концентрации граждан" (стадионы, вокзалы, метро, кинотеатры и т.п.), "во время государственных праздников" и т.д.

Исследуем категорию "**субъект**" для конструируемой модели "идеального" преступления террористического характера.

Субъект преступления - это лицо, способное нести уголовную ответственность в случае совершения им умышленного или неосторожного общественно опасного деяния, предусмотренного уголовным законом. Эта способность определяется достижением возраста уголовной ответственности и вменяемостью.

Кино, телевидение, радио и печать с раннего возраста формируют у граждан представление о том, что является общественно опасным. Поэтому, вполне логичным, представляется, что ввиду повышенной общественной опасности терроризма во всех его формах следует установить минимальный возраст уголовной ответственности за такого рода преступления, то есть с 14 лет, что, кстати, и предусмотрено ныне действующим УК Российской Федерации.

Сложнее вопрос понятия **вменяемости** субъекта для модели "идеального" преступления террористического характера.

Вменяемость - это состояние психики человека, позволяющее в момент

совершения деяния понимать фактическую и социальную значимость своих поступков и при этом сознательно руководить своими действиями.⁴⁶

Критерий вменяемости обязателен для наступления уголовной ответственности за терроризм. Однако нормальному и законопослушному гражданину иногда бывает сложно представить, что террорист, сознательно совершая преступление и в некоторых случаях жертвуя собственной жизнью ради какой-то "святой" идеи и желая счастья своей Родине, угнетенному народу или человечеству в целом, действительно в полной мере осознает фактическую и социальную значимость своего поступка?

Для многих российских граждан непонятно почему современные палестинские шахиды (террористы-смертники) обвешивают себя взрывчаткой и идут в места массовой концентрации израильтян, чтобы подорвать себя вместе с ними. По мнениям некоторых – это просто сумасшедшие. Но, по свидетельству неудавшихся шахидов, одним из обязательных требований к ним, помимо "ненависти к Израилю" было: - стальные нервы и сильная воля. Они проходили обязательную проверку на психологическую выносливость.

Поэтому, при проведении судебно-психиатрической экспертизы на предмет вменяемости субъекта всегда необходимо исследовать *биологический* (медицинский) и *психологический* (юридический) критерии. И если с первым (медицинским) критерием существует определенная ясность (так как имеются исчерпывающие перечни заболеваний, при которых лицо признается невменяемым), то при определении второго (юридического) критерия иногда возникают определенные трудности.

Юридический критерий характеризует состояние психики преступника в момент совершения им общественно-опасного деяния, то есть уровень и состояние интеллекта, и волевою сторону психики. Интеллектуальный элемент юридического критерия состоит в способности или неспособности лица осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий, а волевой элемент – в возможности или невозможности руководить своими действиями. Для установления юридического критерия необходимо наличие интеллектуального и волевого элементов.⁴⁷

Специалисты отмечают, что в кругу террористов возникает некий организационный *контагий*, то есть умственно-эмоциональная атмосфера, благоприятствующая терроризму, при которой желания и воля отдельной личности

⁴⁶ Кузнецова Н.Ф. и др. Уголовное право. - М.: - МГУ, 1993. С. 140.

⁴⁷ Скуратов Ю.И. и др. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. - М.: Инфа-М-Норма, 1996. С. 40.

подавляется идеологией и силой организации.⁴⁸

В частности с палестинскими шахидами регулярно проводятся беседы, поддерживающие его решимость и веру в "правое дело". Ему также напоминают о том, что, взорвав себя, он отправится в рай, где его ожидает вечная жизнь вместе с 72 "черноокими девственницами". К тому же статус шахида позволит ему привести в рай еще 70 своих родственников, а также, что семья шахида будет окружена почестями и получит солидное материальное вознаграждение.

Следовательно, при проведении экспертизы на вменяемость необходимо быть готовым, что могут возникнуть трудности при установлении юридического критерия.

Сложным представляется также вопрос с конструкцией субъективной стороны для модели "идеального" преступления террористического характера.

Субъективная сторона - это психическое отношение лица к совершаемому им преступлению, которое характеризуется конкретной формой вины, мотивом и целью. Психическое отношение - это понятие, изучаемое и определяемое наукой психологией, из которой теория права заимствовала такие понятия и критерии, как вина, мотив и цель.

49

Согласно теории права вина (в форме умысла или неосторожности) является обязательным признаком субъективной стороны преступления, а мотив и цель - факультативными, то есть влияют на квалификацию лишь в случае непосредственного включения их в диспозицию состава уголовно-правовой нормы.

Характеризуя обязательный признак субъективной стороны для модели "идеального" преступления террористического характера, следует подчеркнуть, что данное преступление должно совершаться только с прямым умыслом, когда субъект сознает, что его деяние направлено на охраняемые законом общественные отношения или на объект, предвидит, что этим деянием он нанесет невосполнимый ущерб объекту, желает совершения этого деяния и наступления ожидаемых им последствий.

Что же касается факультативных признаков субъективной стороны "идеального" преступления террористического характера, то прежде чем решать вопрос о необходимости их включения в дефиниции правовых норм для преступлений

⁴⁸ Журнал Государство и право. 1996. №4. С. 20-31.

⁴⁹ См.: Кузнецова Н.Ф. и др. Уголовное право. - М.: Изд-во МГУ, 1993. С. 153.

террористического характера, следует более детально исследовать их взаимосвязь с научными объяснениями того или иного человеческого поведения.

Мотив преступления - это осознанное побуждение, вызывающее решимость лица совершить преступление, а **цель** - это представление лица о желаемом результате, к достижению которого стремится лицо, совершая преступление. Между мотивом и целью существует внутренняя связь. Формирование мотива предполагает постановку и определенной цели и наоборот.

Психология как одна из основополагающих медицинских наук изучает мотивы и цели поступков человека, в том числе и его поведение при совершении преступления с позиций ведущих ученых психологов: А. Бандуры, исследовавшего *"мотивы агрессивности"*, Г. Маррея и У. Макдауголла с позиции *"теории инстинкта агрессивности"*, *"теории фрустрации"* Д. Долларда, *"теории социального научения"* Л. Берковитца, *"конгнитивной теории"* и других современных теорий.⁵⁰

Мотивация, базирующаяся на потребностях человека изучается также и специалистами менеджмента которые, в свою очередь, создали множество собственных теорий (*содержательные теории мотивации: теория Маслоу, теория МакКлеланда и Герцберга; процессуальные теории: теория ожидания, теория справедливости, модель Потрера-Лоулера и др.*).⁵¹

Следовательно, если в диспозицию состава модели "идеального" преступления террористического характера включить мотив и цель, даже опираясь на самые современные исследования ученых-психологов, то все равно у нас не будет гарантии, что через определенный период времени мы не получим "новых научных мотивов и целей", опирающихся на еще *"более современные"* теории.

Этого также не следует делать, если посмотреть на проблему терроризма с позиции субъекта. С точки зрения террориста мотивы его деяний всегда благородны, а цели справедливы (*"борьба за свободу и независимость"*, *"борьба за веру"*, *"месть за погибших товарищей"* и т.п.). Как правило, у террористов гипертрофированное представление о происходящих событиях, о собственной роли и *"миссии в истории"*. В своих собственных

⁵⁰ Немов Р.С. Психология. – М.: Просвещение, 1994. С. 426.

⁵¹ Мескон М., Альберт М., Хедурди Ф. Основы менеджмента. –М.:Дело. 1992. С. 360 – 432.

глазах и в глазах своих товарищей они видят себя "героями", "избранниками", "мстителями", "вершителями справедливости" и так далее, что, в свою очередь, накладывает отпечаток на их представление о целях и необходимости деяний, которые воспринимаются нами как террористические.

Глядя на себя как "героя", террорист борется за "самые справедливые цели" и, естественно, даже самые страшные преступления он совершает исключительно из "благородных мотивов".

Современные террористы ведут борьбу также и с криминалом и, по их мнению, они борются эффективнее, чем даже действующая государственная система. Достаточно вспомнить шариатские суды в Чечне, когда родственникам жертв давались в руки автоматы, и они перед объективами телеоператоров на площадях расстреливали преступников за изнасилование, разбой и другие виды преступлений.

Это отнюдь не "героизация" терроризма. Но если вспомнить историю партии социалистов-революционеров, то, по мнению некоторых современных российских ученых-историков, это были в большинстве образованные, благородные и честные люди, настоящие "рыцари террора".⁵²

Таким же "благородным и честным" для многих чеченцев по-прежнему представляется террорист Ш. Басаев, захвативший летом 1995 года в г. Буденовске более 2000 человек в заложники. Если для правоохранительных структур это террорист, то для некоторых это - "герой Ичкерии", "человек, остановивший войну", и т.п.

Следовательно, единственным признаком субъективной стороны, который следует вводить в диспозицию состава правовой нормы конструируемой модели "идеального" преступления террористического характера будет только вина в форме прямого умысла. Что же касается факультативных признаков - мотивов и целей, то включать их в диспозиции создаваемых конструкций для преступлений террористического характера - не следует.

Однако подобные рассуждения справедливы только по отношению к конечной цели, формирующейся в глубине сознания террориста, а для признания деяния

⁵² См.: Гусев К.В. Рыцари террора. - М.: Луч. 1992.

преступным обязательно должно быть представление у лица его совершающего, что его деяние направлено на причинение вреда конкретным гражданам (потерпевшим).

Для этого в диспозицию правовой нормы "идеального" преступления террористического характера (условно назовем ее "террористическая акция") можно включить промежуточные цели, например, "цель вызвать панику и страх", "цель вызвать гибель большого числа граждан".

Справедливость наших рассуждений подтверждается международными конвенциями по борьбе с терроризмом, которые подписаны и ратифицированы Российской Федерацией.

Так, в ст. 2. Международной конвенции "О борьбе с бомбовым терроризмом", от 15 декабря 1997 года, в качестве цели бомбового терроризма фигурируют: а) намерение причинить смерть или серьезное увечье; в) намерение произвести значительное разрушение мест общественного пользования, государственного или общественного объекта транспорта или объекта инфраструктуры, когда такое разрушение влечет или может повлечь причинения крупного экономического ущерба.

Таким образом, с учетом вышеизложенного правового метода можно конструировать правовые нормы для противодействия любым проявлениям терроризма независимо от политических, социологических, философских и иных влияний, а опираясь только на строго научную теорию права.

В нашем случае один из возможных вариантов основы такой конструкции будет выглядеть следующим образом:

"идеальная" модель

ТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ АКЦИЯ

Совершение взрыва, поджога, применение радиоактивных, химических, бактериологических отравляющих веществ и иные действия, создающие опасность гибели людей в зданиях представительной, исполнительной и судебной власти, а также в жилых домах и местах массовой концентрации граждан, имеющие целью вызвать страх и панику в обществе либо смерть граждан

... наказывается лишением свободы от пятнадцати до двадцати лет или высшей мерой наказания.

Если полученную конструкцию сравнить с действующими нормами уголовного закона, то наиболее близкой по содержанию будет статья 205 УК РФ "Терроризм".

действующая норма

Статья 205. Терроризм

1. Терроризм, то есть совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях -наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет.

При сравнении конструкции идеальной модели "Террористическая акция" с действующей статьей 205 УК РФ "Терроризм", сразу же обнаруживаются определенные расхождения между "идеальными" и юридически установленными представлениями о способах противодействия терроризму в форме взрывов, поджогов или иных действий, создающих опасность гибели людей.

Во-первых, применительно к диспозиции ст.205 в ныне действующем УК цель является тем квалифицирующим признаком, который и позволяет отличать терроризм от других преступлений против личности. В данной статье законодателем выделены три цели: "нарушение общественной безопасности, устрашение населения либо оказание воздействия на принятие решений органами власти".

В 1994 г. в Институте государства и права на конференции по теме "Терроризм: психологические корни и правовые оценки", многими юристами подчеркивалось, что законодатель не вправе рассчитывать на благоразумие правоприменителя, что закон должен быть по возможности ясным сам по себе и что в понятие общественной безопасности можно при желании вложить все что угодно.⁵³

Содержание цели "оказание воздействия на принятие решений органами власти" также предполагает варианты широко толкования. Диапазон таких толкований может колебаться от стремлений получить материальную выгоду, например, при угрозе заражения водозаборных сооружений, снабжающих город, некими ядовитыми

⁵³ См.: Журнал Государство и право. 1995. № 4. С. 42.

веществами, до требований изменения политического устройства государства.

Следовательно, включение факультативного признака субъективной стороны преступления – цели, в конструкцию ст. 205 УК РФ "Терроризм" в том виде, как это представлено законодателем, не конкретизирует, а наоборот "размывает" понимание терроризма, как преступления.

Во-вторых, содержащееся в ст.205 УК РФ определение терроризма, как... "совершение ... иных действий, создающих опасность ... причинения значительного имущественного ущерба" не соответствует пониманию направленности преступления на то, что составляет "высшую ценность", определенную Конституцией государства. Это, по-видимому, досталось в наследство от первых законодательных актов Советской власти, когда терроризм определялся как исключительно политическое или контрреволюционное преступление.⁵⁴

С учетом того, что в действующем УК РФ имеется ст. 281 "Диверсия", упоминание о "причинении значительного имущественного ущерба" из ст.205 УК РФ можно было бы и исключить.

В - третьих, место ст. 205 УК РФ "Терроризм" в разделе "Преступления против общественной безопасности и общественного порядка" не соответствует современному представлению о терроризме, как о преступлении против государственной власти, о чем уже было упомянуто ранее.

В – четвертых, назначение наказания за терроризм до двадцати лет или высшей мерой наказания – более соответствует представлениям о характере и степени общественной опасности этого преступления и, соответственно, в большей степени отвечает принципу справедливости.

Из всего этого можно сделать промежуточный вывод о том, что ст.205 УК РФ не отвечает требованиям модели "идеальной" правовой нормы, противодействующей преступлениям террористического характера в форме взрыва, поджога и иных действий, создающих опасность гибели людей и, соответственно, не может быть эффективной.

Но окончательные выводы следует делать, только сравнивая число противоправных проявлений подпадающих под признаки данной правовой нормы с числом возбужденных уголовных дел, а для этого лучше обратиться к статистическим данным.

⁵⁴ См. там же. С. 32.

Чтобы исключить влияние т.н. "чеченского фактора" лучше исследовать статистические данные в периоды между т.н. "первой" и "второй" Чеченскими войнами.

Так, по данным Департамента по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом ФСБ России, в 1998 году на территории Российской Федерации было зарегистрировано 597 преступлений с использованием взрывных устройств различного типа. В 152 случаях преступниками использовались самодельные взрывные устройства (СВУ). В большинстве случаев эти преступления остались не раскрытыми, и установить истинную цель, которую преследовали преступники при конструировании, установке и приведении в действие взрывных устройств - не представилось возможным. С учетом того, что при любом взрыве как минимум происходит "нарушение общественной безопасности", было бы логичным ожидать, что число возбужденных уголовных дел будет приблизительно равно числу преступных проявлений.

Однако на практике в 1998 году по ст.205 УК РФ было возбуждено только 49 уголовных дел. По тем же данным, в Российской Федерации в 1999 году было совершено 539 криминальных взрыва, причем в 154 случаях использовались СВУ. Но уголовных дел было возбуждено только 301, из них по ст. 205 УК РФ - лишь 14.

Аналогичная статистика приводится Министерством внутренних дел России. По данным МВД в 1997г. было возбуждено и зарегистрировано по ст.205 – 32 дела, в 1998г. – 21 дело, в 1999г. – 20 дел.⁵⁵

Даже если принять во внимание отсутствие опыта, недостаточную квалификацию следователей и иные субъективные факторы, то все равно получится, что по факту только каждого 10-го – 15-го взрыва возбуждается уголовное дело по ст. 205 УК РФ “Терроризм” (в остальных случаях – либо по другим статьям УК РФ, либо не возбуждается вообще).

Подобная статистика явно свидетельствует о недостаточной эффективности действующей правовой нормы, предусматривающей ответственность за преступление террористического характера в форме взрыва, поджога и иных действий, создающих опасность гибели людей.

Следовательно, в действующую ст. 205 УК РФ уже сегодня необходимо вносить поправки и лучше переименовать ее ст. "Террористическая акция".

⁵⁵ Даниленко Н. О проблеме терроризма в Российской Федерации. // Международная конференция «Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма». -М. Международные отношения. 2002. С. 74.

Аналогичным образом можно исследовать эффективность других правовых норм УК РФ, и, в первую очередь тех, которые согласно Федеральному закону "О борьбе с терроризмом" относятся к категории "преступления террористического характера".

Часть № 3

Направления по совершенствованию правовой базы борьбы с терроризмом в Российской Федерации.

Предложения по внесению изменений в Уголовный кодекс, Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" Российской Федерации и иные документы.

Многие исследователи отмечают, что проблема оптимизации российского законодательства о борьбе с терроризмом является одной из актуальнейших проблем стоящих перед юристами России.

Однако охватить единой, общей уголовно-правовой нормой такое сложное, многоплановое явление, как терроризм, практически не возможно. Поэтому вполне логичным представляется обратиться к опыту и практике тех государств, где раньше чем в России поняли суть терроризма и соответственно уже выстроили правовую систему мер борьбы с ним, а также к мнению в этом вопросе ведущих российских ученых в области права и специалистов.

С учетом этого, практический интерес для России представляет правовая система Франции и Германии.

В 1986 г. во Франции был принят Закон о борьбе с терроризмом и посягательствами на государственную безопасность, согласно которому отнесение того или иного преступления, уже криминализированного соответствующими статьями Уголовного кодекса Франции, к разряду террористических, определяется двумя условиями: во-первых, это преступление должно совершаться с умыслом опасного нарушения общественного порядка; во-вторых, при его совершении должны использоваться методы террора.

Объективную же сторону террористических преступлений в соответствии со статьями 1 Закона составляют: преднамеренное убийство или нанесение тяжких телесных повреждений, преднамеренное уничтожение общественного или личного имущества граждан опасным для жизни и здоровья людей способом (взрыв, поджог и т.п.), похищение несовершеннолетних, захват воздушного судна, кража, совершенная с применением насилия, повлекшего смерть или увечья и др. (всего около 30 составов определяемых в Уголовном кодексе Франции).

В Германии (ФРГ) 19 декабря 1986 г. был принят Закон о борьбе с терроризмом, в статье 3 которого установлено, что к террористическим относятся действия, преследующие цели:

- а) нанесения ущерба целостности, а также внешней или внутренней безопасности ФРГ;
- в) устранения, прекращения действия или подрыва конституционных основ;
- с) нанесения ущерба безопасности размещенным на территории ФРГ войскам иностранных государств-участников Североатлантического договора или присутствующим в Земле Берлин войскам одной из трех держав.

В качестве способов совершения террористических акций перечисляются криминализированные Уголовным кодексом ФРГ деяния, такие как: преднамеренное убийство (§ 211 УК), убийство простого вида (§ 212), взятие заложников (§ 239в), квалифицированный поджог (§ 307), производство взрыва с применением ядерной энергии (§ 310в, абз.1), злоупотребление ионизирующими лучами (§ 311а, абз.2), производство опасного для жизни затопления (§ 312), нападение на воздушный транспорт (§ 316с, абз.1), угрожающее общественной безопасности отравление (§ 319).

Такого рода практику построения системы законодательных актов, регламентирующих вопросы борьбы с терроризмом, когда в Федеральном законе дается лишь только общее понятие терроризма и признаки которые позволяют отграничить его от различного рода экстремистской деятельности, а конкретные его формы и виды террористических проявлений описываются в Уголовном кодексе, можно было бы перенять и российским законодателям.

Но, к сожалению, пока в России в этом вопросе отсутствует единство взглядов, хотя проблема признается уже даже ведущими юристами и специалистами в области борьбы с терроризмом.

Так, в октябре 2001 года, академик Российской Академии Наук В.П. Кудрявцев, выступая в Москве на международной конференции "Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма" и рассматривая возможности унификации международного уголовного законодательства в области борьбы с терроризмом, отметил, что в Уголовном кодексе Российской Федерации терроризм "более или менее правильно определен". Сравнивая кодексы ряда государств, он подчеркнул, что в определении понятия терроризм наблюдается "пестрая картина" и что в кодексах многих государств, таких как Швейцария, Польша, Китай, Япония понятие терроризма вообще отсутствует.

Несмотря на то, что прямого вопроса о пересмотре дефиниции терроризма в действующем УК РФ академик Кудрявцев В.П. не ставит, рассуждая о проблеме ратификации Россией т.н. Палермской конвенции против транснациональной организованной преступности, подписанной Россией в декабре 2000 года, но до сих пор еще не ратифицированной, и подчеркивая, что эта конвенция трактует терроризм как преступление транснационального характера, из чего следуют, как экстерриториальность в вопросах привлечения к уголовной ответственности, так и исключение политической мотивации в предъявлении обвинений террористам – он предлагает специалистам "всерьез продумать, не надо ли в принципе отказаться от этого мотива, препятствующего выдаче преступников".⁵⁶

⁵⁶ Кудрявцев В. Н. Унификация международного уголовного законодательства: реальность и возможности // Международная конференция «Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма». - М. Международные отношения. 2002. С. 201-202.

Выступая там же, член Экспертного совета Комитета по безопасности Государственной Думы РФ, профессор Ю.И. Авдеев, рассматривая направления по совершенствованию правовых основ борьбы с терроризмом в Российской Федерации и анализируя определения терроризма, данного в Федеральном законе "О борьбе с терроризмом" в РФ и в ст. 205 УК РФ, отметил, что в законе "должно содержаться лишь общее понятие терроризма, как социально-политического явления, которое должно носить долговременный характер, не подменяться перечнем конкретных составов преступлений террористического характера и служить общим основанием для возможного расширения их круга. Последние же, будучи категорией, более динамичной, чем социальная характеристика терроризма, должны раскрываться непосредственно в Уголовном кодексе Российской Федерации".

Как и каким образом составить перечень преступлений террористического характера Ю.И. Авдеев не указал, но предложил все суждения относительно путей дальнейшего развития национального, а вместе с тем и международного законодательства о борьбе с терроризмом сделать предметом дальнейшего рассмотрения на специальной научной конференции.⁵⁷

Широкую известность получили попытки внести ясность в вопросы развития правовой базы борьбы с терроризмом в России украинского ученого Емельянова В.П., который предложил в действующем уголовном законодательстве сперва провести унификацию формулировок угроз, в преступлениях с признаками терроризирования, подразделив их на две основные разновидности: 1) угрозы, направленные на понуждение (воздействие, воспрепятствование) и 2) иные угрозы (из мести, в связи с осуществленной деятельностью), после чего, и уже под этим углом - пересмотреть ответственность и, соответственно, наказание за конкретные проявления терроризма.⁵⁸

Необходимость совершенствования правовой базы борьбы с терроризмом в России, помимо ученых и специалистов, уже осознана и депутатами Государственной Думы Российской Федерации, которыми в 2001 году предлагались три проекта Федеральных законов по изменениям и дополнениям в действующие законодательные акты РФ.

⁵⁷ Авдеев Ю.И. Особенности современного международного терроризма и некоторые правовые проблемы борьбы с ним // См. там же С. 242-243.

⁵⁸ Емельянов В. Уголовная ответственность за терроризм и преступления с признаками терроризирования. Автореферат. М.2001. С. 12.

Так, депутатом Гуровым А.И. 19 апреля 2001 года был внесен проект Федерального закона № - 97528 – 3, согласно которому предлагается: дополнить УК РФ статьей 205-1 "Организация террористической деятельности"; внести изменения в ст.210 УК РФ; внести изменения в ст.ст. 18, 44, 88, 90, 122, 139 УПК РФ и дополнить УПК РФ ст. 139-1 "Неразглашение сведений о личности участника процесса".

Чуть позже, группа депутатов из 8 чел. (Безбородов, Бурдуков, Ветров, Ильюхин, Каретников, Ковалев, Комиссаров, Овчинников) внесла проект Федерального закона № 146522-3 "О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и в статью 15 Федерального закона "О борьбе с терроризмом"".

А после террористических актов 11 сентября в Нью-Йорке и в связи с принятием Резолюции Совета Безопасности ООН № 1373, группой депутатов из 23 чел. внесен еще один проект Федерального закона № 152289-3 "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О борьбе с терроризмом", в котором детально расписывается порядок предоставления и обмена оперативной информации о любых признаках террористической деятельности, о гражданско-правовой ответственности за ущерб, причиненный в результате террористической акции и о возмещении ущерба, причиненного террористическим актом.

Примечательным в последнем проекте является то, что виновные лица, участвующие в террористической деятельности, должны возмещать причиненный ими пострадавшим вред, а также материальный ущерб за счет своего личного имущества и имущества семьи. Это, по мнению разработчиков, сделано для того, чтобы члены семьи, "заранее зная о возможном привлечении к ответственности, положительно влияли на террориста, склоняя его к отказу от террористической деятельности".

Однако до сих пор все эти проекты не реализованы (за исключением рассмотрения во 2-м чтении проекта по вводу ст. 205-1 "Организация террористической деятельности), т.к. в государственных структурах Российской Федерации до сих пор отсутствует единое понимание терроризма, как сложного социального явления. Каждое из ведомств по-своему трактует это понятие и предлагает систему мер, которая дает только кратковременный эффект, не затрагивая истоки, причины и корни терроризма.

Сегодня в Российской Федерации многие специалисты склоняются к выводу, что с учетом актуальности, и необходимости разработки научно обоснованной системы мер противодействия террористической угрозе, **необходимо** не узко ведомственное, а строго научное изучение всех проблем связанных с терроризмом и **образование новой междисциплинарной и комплексной науки – террологии.**

По примеру Соединенных штатов Америки, в Российской Федерации следует создать Институт проблем терроризма и политического насилия, где сконцентрировать ученых и специалистов, профессионально занимающихся вопросами противодействия террористическим угрозам и компетентными в этой области.

А в качестве первоочередных проблем, которые будет обязан разрешить этот научный центр, может стать проблема совершенствования правовых основ борьбы с терроризмом в Российской Федерации.

Одним из первых шагов в этом направлении могут стать предлагаемые ниже дополнения в действующий Уголовный кодекс и Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" Российской Федерации, которые можно разработать с учетом рассмотренного выше правового подхода к исследованию терроризма.

Так, следуя логике рассуждений приведенных в части № 2 данной работы необходимо изменить конструкцию действующего УК РФ и в **раздел X. "Преступления против государственной власти"** включить новую главу **"Преступления террористического характера"**.

В эту главу в зависимости от степени опасности поместить статьи, описывающие конкретные составы преступлений имеющих отношение к терроризму. При этом содержание самих статей также изменить, подкорректировав их в соответствии с представлениями об "идеальных моделях преступлений террористического характера".

Основными статьями главы УК РФ "Преступления террористического характера" могут быть статьи: **"Террористическая деятельность", "Террористическая акция", "Террористический акт", "Захват заложников", "Создание террористической организации и участие в ее деятельности", "Нападение на лиц или учреждения,**

которые пользуются международной защитой", "Заведомо ложное сообщение о террористической деятельности".

В конце главы следует также сделать оговорку, что к преступлениям террористического характера могут быть отнесены и иные преступления, описываемые другими разделами и главами УК, если они совершаются с террористическими целями.

В "Федеральном законе о борьбе с терроризмом" необходимо более детально отразить правовые, организационные и информационные меры борьбы с терроризмом в Российской Федерации, субъекты борьбы, их компетенцию, порядок взаимодействия друг с другом и иными органами власти, права и обязанности общественных организаций, должностных лиц, средств массовой информации и отдельных граждан в процессе осуществления борьбы с терроризмом.

Для этого можно идти двумя путями:

1. Предложить ряд поправок к действующему Федеральному закону "О борьбе с терроризмом" от 25 июля 1998 года;
2. Разработать новый Закон "О борьбе с терроризмом в Российской Федерации".

По первому пути фактически пошли депутаты, предложившие проекты федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в "Федеральный закон "О борьбе с терроризмом". Но если разобраться более детально в сути этих проектов, то только поверхностно затрагивают этот закон, фактически не укрепляя правовую основу борьбы терроризмом в России.

Действующий Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" от 25 июля 1998 года не учитывает изменения, которые произошли как в России, так и в мире в целом в вопросах понимания и отношения к терроризму.

Необходимо разработать и ввести в Закон **новые разделы:**

- **"Международное сотрудничество в сфере борьбы с терроризмом";**
- **"Борьба с финансированием террористической деятельности";**
- **"Борьба с идеологией терроризма и экстремизма";**
- **"Информационное противодействие терроризму".**

Следует с учетом опыта, практики других государств, а также международных Конвенций скорректировать основные термины и понятия, используемые в сфере борьбы

с терроризмом, и, в первую очередь, дать определение терроризма, с учетом закреплённого в Конституции России понятия "высшей ценности".

Необходимо также дополнить перечень субъектов борьбы с терроризмом **"министерством юстиции", "министерством по чрезвычайным ситуациям", "региональными международными организациями"**. В отдельном блоке можно сконцентрировать вопросы **"защиты объектов террористических угроз и лиц, участвующих в разработке террористов", "борьбы с финансированием терроризма"**.

С учетом изложенного, даже если дополнить действующий Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" этими предложениями, то его суть кардинально изменится, поэтому уже сегодня необходимо разработать и принять новый закон **"О борьбе с терроризмом в Российской Федерации"**.

О том, что необходимость принятия такого закона назрела – активно в последнее время заявляет Председатель правления Всемирного Антикриминального и Антитеррористического Форума, депутат Государственной Думы Российской Федерации, председатель подкомитета по законодательству в сфере борьбы с транснациональной преступностью и терроризмом, доктор экономических наук, генерал армии Куликов А.С.

Он возглавляет рабочую группу по подготовке нового законопроекта. Разработанный этой группой первый проект нового Федерального Закона "О борьбе с терроризмом" опубликован в № 1(2) журнала "Право и безопасность" 2002 г.⁵⁹

Если сравнить этот проект с законом РФ "О борьбе с терроризмом" 1998 г., то количество статей увеличилось с 29 до 59 (т.е. больше чем в 2 раза), а количество глав с 8 до 12. По сути, это более качественный документ и главное в нем - это новые подходы к наиболее актуальным проблемам: защиты объектов террористических посягательств; борьбы с финансированием террористической деятельности; информационного противодействия терроризму; международного сотрудничества Российской Федерации в области борьбы с терроризмом и другим. Работу над проектом нового закона группа А. Куликова проводила во взаимодействии с рабочей группой членов Конгресса США, которую возглавлял Курт Вэлдон и Джим Сакстон.

Разработчики этого закона полагают, что он может стать модельным законом для стран мирового сообщества, в том числе и для стран Балтии.

⁵⁹ Журнал "Право и безопасность" №1(2) март 2002. С. 59 –60.

Однако последнее маловероятно, так как даже если поверхностно проанализировать главу II предлагаемого проекта закона и перечень субъектов борьбы с терроризмом, который предлагают разработчики, то, например, ст.7. *Федеральная антитеррористическая комиссия* и ст.8. *Региональные и местные антитеррористические комиссии* – это те субъекты борьбы с терроризмом, которые характерны исключительно для Российской Федерации. Нежелание рассматривать в качестве субъекта министерство по чрезвычайным ситуациям, по мнению некоторых экспертов, также является недоработкой проекта.

А если рассматривать правовую базу борьбы с терроризмом в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (далее-СНГ), то на сегодня Федеральные законы "О борьбе с терроризмом" уже приняты в восьми государствах, это:

- Азербайджанская республика (июнь 1999);
- Республика Беларусь (январь 2002);
- Республика Казахстан (июль 1999);
- Кыргызская Республика (октябрь 1999);
- Республика Молдова (октябрь 2001);
- Российская Федерация (июнь 1998);
- Республика Таджикистан (ноябрь 1999);
- Республика Узбекистан (декабрь 2000).

В Республике Армения, Грузии и Украине законы о борьбе с терроризмом находятся в стадии доработки и сегодня все эти государства не нуждаются в каком-либо общем "модельном законе".

Поэтому наиболее рациональным представляется совершенствование правовой базы борьбы с терроризмом в каждом из государств СНГ на основе уже действующего законодательства, а вопросы оказания конкретной помощи друг другу в пресечении террористической деятельности и иные – оговаривать отдельными международными договорами.

Такая стратегическая линия в разрешении проблемных вопросов, регламентирующих борьбу с терроризмом, просматривается в ныне действующей Программе государств-участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года (далее – Программа), которая 21 июня 2000 г. утверждена Решением Совета глав государств СНГ.

Эта Программа была разработана в целях осуществления сотрудничества в вопросах предупреждения, выявления, пресечения и расследования актов терроризма и иных проявлений экстремизма в государствах-участниках СНГ во исполнение Решения Совета глав государств СНГ от 25 января 2000 года "О противодействии международному терроризму в свете итогов Стамбульского саммита ОБСЕ".

Согласно Программы, Российской Федерации и государствам СНГ необходимо ускорить выполнение внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу ряда подписанных документов международного характера, которые укрепят правовую базу борьбы с терроризмом. Это:

- Протокол к Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 года (СГГ; 28.03.97 г.);
- Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (СГГ; 06.03.98 г.);
- Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью (СГП; 25.11.98 г.);
- Договор о порядке пребывания и взаимодействия сотрудников правоохранительных органов на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств (СГП; 04.06.99 г.);
- Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (СГП; 04.06.99 г.)

Однако практика показывает, что даже подписанные руководителями государств СНГ документы не работают в силу сложности и длительности процедур, оговаривающих порядок вступления их в силу.

Так, например, из перечисленных выше документов, подписанный 4 июня 1999 года в Минске **Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом** до настоящего времени не ратифицирован Государственной Думой Российской Федерации и фактически на территории России не действует.

Определенный вклад в развитие и совершенствование правовой базы борьбы с терроризмом на территории государств Содружества старается внести также и Антитеррористический центр государств-участников СНГ (АТЦ СНГ или Центр), созданный по Решению Совета глав государств СНГ в июне 2000г., как постоянно

действующий межгосударственный специализированный орган, предназначенный для обеспечения координации взаимодействия компетентных органов государств - участников СНГ в области борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

Вся деятельность Центра осуществляется под руководством Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств СНГ и в тесном взаимодействии с Советом министров внутренних дел, Советом министров обороны, Координационным советом генеральных прокуроров, Советом командующих пограничными войсками, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений, но решения по принципиальным вопросам принимаются исключительно Советом глав государств Содружества.

Центром ведется работа по формированию и использованию в интересах компетентных органов Содружества специализированного банка данных по проблемам борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма, где концентрируется информация:

- о международных террористических и иных экстремистских организациях, их лидерах, а также причастных к ним лицах;
- о состоянии, динамике и тенденциях распространения международного терроризма и иных проявлениях экстремизма в государствах-участниках СНГ и других государствах;
- о неправительственных структурах и лицах, оказывающих поддержку международным террористам.

Основные усилия Центра направлены на формирование устойчивой системы координации и взаимодействия государств-участников СНГ в борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма, а также на создание условий для надежного информационно-аналитического обмена между всеми субъектами борьбы с терроризмом государств Содружества.

Проанализировав в компетентных органах государств Содружества накопленный за последние годы опыт оперативно-розыскной деятельности, эксперты Центра пришли к выводу о том, что негативные процессы, имевшие место в большинстве государств СНГ, напрямую связаны с экспансией международного терроризма.

Поэтому вопросы формирования единой правовой базы сотрудничества в борьбе с международным терроризмом для государств СНГ становятся все более приоритетными.

Сегодня практически все рабочие органы Содружества, такие как Межпарламентская ассамблея государств-участников СНГ, Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ, Координационная служба Совета командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ и Антитеррористический центр СНГ работают в этом направлении, предлагая уставным органам и Совету глав государств СНГ новые законопроекты, имеющие конечной целью создание единообразной правовой базы СНГ по борьбе с терроризмом.

Однако, действующие процедуры по согласованию, подписанию и утверждению этих законопроектов носят чрезвычайно сложный характер, что в целом снижает эффективность законотворческой деятельности для СНГ.

В качестве примера можно привести работу над проектом одного из таких документов, который опубликован в открытой печати и называется Положение о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств (далее – Положение).⁶⁰

О том, что назрела необходимость разработки этого документа, а также об основных целях, идеях и принципах, которые следовало заложить в Положение, впервые было публично заявлено автором 22 марта 2001 г. в г. Минске, на третьей Международной научно-практической конференции "О развитии взаимодействия правоохранительных органов государств-участников СНГ в борьбе с преступностью, международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма".⁶¹

Так, в соответствии с Программой государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года, утвержденной 21 июня 2000 г. Решением Совета глав государств СНГ, это Положение должно было быть разработано компетентными органами государств Содружества еще в 2000 году. Однако это решение не выполнялось, и фактически

⁶⁰ Сборник материалов "Комплексное оперативно-тактическое учение "ЮГ-АНТИТИРРОП-2002"". АТЦ СНГ. М.2002. С. 134-142.

⁶¹ Алексенко Д. О сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма \\\ Сборник материалов третьей Международной научно-практической конференции "О развитии взаимодействия правоохранительных органов государств-участников СНГ в борьбе с преступностью, международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма. Минск 2001. С. 173-178.

первыми к разработке Положения приступили сотрудники вновь созданного Антитеррористического центра СНГ в январе 2001 года.

Уже 9 февраля 2001 года Центром был подготовлен и направлен в компетентные органы СНГ и в Исполнительный комитет государств Содружества первый проект этого документа. Структурно проект Положения был объемом в 9 страниц, состоял из пяти разделов, где подробно был расписан порядок организации, проведения и завершения совместных антитеррористических мероприятий, а также регламентированы вопросы статуса участников и урегулирования возможных споров.

Правильность этого порядка и основных принципов и идей, заложенных в проект Положения, были проверены Антитеррористическим центром СНГ на практике 24 - 26 апреля 2001 года, во время проведения в г. Ош, Кыргызской Республики совместного командно-штабного учения "Юг-Антитеррор – 2001".

В этом учении принимали участие руководители подразделений по борьбе с терроризмом девяти государств - участников СНГ и представители Штаба по координации военного сотрудничества СНГ, Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений СНГ, а также представители министерства внутренних дел, обороны, экологии и чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики.

Учение прошло хорошо, его ход широко освещался средствами массовой информации, и они давали об учении исключительно положительные отзывы.

25 июня 2001 года Совет руководителей органов безопасности и спецслужб государств СНГ заслушав на очередном заседании, доклад руководителя АТЦ СНГ об итогах учения "Юг-Антитеррор – 2001", поручил Центру осуществить доработку проекта Положения, но уже с учетом приобретенного опыта, а также специфики проведения спецопераций по освобождению заложников и пресечению террористических акций на объектах транспорта (операции – "Набат", "Сигнал" и "Вихрь").

2 октября 2001 года это поручение было выполнено. Проект Положения с учетом дополнений и замечаний, поступивших от правоохранительных органов и спецслужб государств СНГ, был доработан и представлен Совету руководителей органов безопасности и специальных служб государств-участников СНГ, который в свою очередь его одобрил, и далее направил в Исполком СНГ, с целью последующего внесения на рассмотрение Совета глав государств Содружества.

1-2 ноября 2001 года, 9-10 января 2002 года и 19-22 февраля 2002 года в г. Минске (Республика Беларусь) проект Положения обсуждался и частично дорабатывался Исполкомом СНГ, на совещаниях полномочных представителей и экспертов от государств – участников СНГ.

В каждом таком совещании принимали участие до 70 специалистов и экспертов государств Содружества, которые очень подробно, внимательно и тщательно проверяли на соответствие национальным законам своих государств практически каждое слово из Положения.

При этом, большинство вопросов в основном было обращено к сотрудникам Антитеррористического центра СНГ, и к автору, как к одному из разработчиков этого документа. Некоторые эксперты высказывали замечания и предлагали дополнения, которые шли вразрез с замечаниями, подготовленными ранее представителями спецслужб этих же государств. Поэтому, окончательный вариант проекта Положения фактически представляется как результат коллективного творчества экспертов по борьбе с терроризмом всех государств-участников СНГ.

31 мая 2002 года этот окончательный вариант проекта Положения в г. Москве был одобрен Советом министров иностранных дел и Советом глав правительств государств-участников СНГ и рекомендован для внесения в повестку дня на очередное заседание Совета глав государств Содружества, которое намечено на сентябрь этого года.

Поскольку этот документ важен для будущего реального сотрудничества спецслужб и правоохранительных органов государств Содружества в борьбе с терроризмом, так как определяет организационные основы и порядок проведения совместных антитеррористических мероприятий на территории России и государств СНГ, то на нем следует остановиться чуть более подробно.

Согласно Положению, совместные антитеррористические мероприятия – это мероприятия по борьбе с терроризмом, проводимые компетентными органами государств Содружества по согласованному единому замыслу и плану силами специальных антитеррористических формирований на их территориях.

Они должны проводиться в целях пресечения террористической деятельности, в том числе:

- освобождения захваченных террористами заложников;
- обезвреживания взрывных устройств большой мощности или иных поражающих устройств сложной конструкции;

- освобождения захваченных террористами объектов повышенной технологической и экологической опасности, атомной промышленности,
- транспорта, энергетики, химических производств и иных объектов (здания и помещения дипломатических представительств и др.);
- задержания террористов, ликвидации террористических групп и формирований.

Не останавливаясь на детальном содержании этого документа, отметим лишь отдельные моменты проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств СНГ.

Так, в Положении наряду с ролью и местом компетентных органов государств-участников СНГ, отвечающих в целом за борьбу с терроризмом, впервые обозначена новая функция Антитеррористического центра государств-участников СНГ, который отныне должен будет оказывать не только информационную и аналитическую поддержку совместно проводимым антитеррористическим мероприятиям но, и будет разделять ответственность за "штабную подготовку" и "боеготовность" спецподразделений, которые ведут борьбу с террористами в государствах СНГ.

Каждое государство СНГ, которое подпишет Положение, должно будет заранее определить компетентный орган ответственный за проведение совместных антитеррористических мероприятий, о чем сообщить депозитарию одновременно с уведомлением о выполнении внутригосударственных процедур о вступлении в силу Протокола, утвердившего Положение. А компетентные органы государств СНГ, в свою очередь, будут обязаны информировать Антитеррористический центр СНГ о составе специальных антитеррористических формирований, предназначенных для проведения совместных антитеррористических мероприятий.

Следует подчеркнуть, что подробная информация должна быть не о полном составе специальных антитеррористических формирований (т.к. для большинства государств СНГ эта информация является государственной тайной), а только о той части, которая планово предназначена для участия в проведении совместных антитеррористических мероприятиях.

Так, для одного государства это могут быть высококвалифицированные саперы, для другого снайперы, специалисты – переговорщики, в совершенстве владеющие редкими языками, альпинисты, аквалангисты и другие "специалисты узкого профиля", которые могут неожиданно потребоваться при проведении совместного

антитеррористического мероприятия и которых может не оказаться у любого, даже у наиболее боеготовного антитеррористического подразделения.

В свою очередь личный состав таких специальных антитеррористических формирований обязан будет проходить дополнительную подготовку по программам, разработанным с участием и под контролем Антитеррористического центра СНГ. Такая подготовка может производиться как на своей национальной учебной базе, так и в учебных центрах других государств Содружества на договорной основе. Совместная подготовка специальных антитеррористических формирований государств СНГ также будет осуществляться в ходе проведения командно-штабных и оперативно-тактических учений, ежегодно организуемых Центром.

Кроме того, компетентные органы государств СНГ на основе взаимной договоренности смогут проводить как совместные учения специальных антитеррористических формирований, так и стажировку отдельных специалистов другого государства в учебных центрах и подразделениях своих компетентных органов и без участия Центра.

Согласно Положению, определенные ограничения при проведении совместных антитеррористических мероприятий будут накладываться на информирование общественности.

Так, запрещается распространение информации, направленной на пропаганду и оправдание терроризма и экстремизма, а также:

- об участниках специальных антитеррористических формирований, должностных лицах органа управления и лицах, оказывающих содействие в проведении совместных антитеррористических мероприятий;
- раскрывающей специальные технические приемы и тактику проведения совместного антитеррористического мероприятия;
- о характеристиках сил, специальных средств и материалов обеспечения, используемых при проведении совместного антитеррористического мероприятия;
- способной затруднить проведение совместного антитеррористического мероприятия и создать угрозу жизни и здоровью людей.

В Положении целый раздел отведен вопросам социальной защиты и правового статуса участников этих мероприятий.

Одной из новаций для государств СНГ, прописанных в этом документе, является

так называемая двойная социальная защита участников совместных антитеррористических мероприятий, которая в первую очередь отвечает интересам личного состава специальных антитеррористических подразделений.

Это значит, что приглашающее государство обязано, будет возместить участникам совместных антитеррористических мероприятий и членам их семей расходы, связанные с ранением, увечьем или смертью, полученными при проведении совместных антитеррористических мероприятий в размерах предусмотренных национальным законодательством и при этом участникам, прибывшим для оказания помощи из других государств, предоставляются льготы, гарантии и компенсации, установленные законодательством своего государства.

Другой новацией Положения является особый правовой статус участников.

Так, если при совершении правонарушения участником совместного антитеррористического мероприятия он несет ответственность в соответствии с законодательством государства пребывания, но его преследование и задержание в качестве подозреваемого или обвиняемого будет осуществляться в соответствии с законодательством государства его направившего.

Вопросы совершенствования правовой базы борьбы с терроризмом в Российской Федерации и государствах СНГ сегодня актуальны как никогда. Но для успешного их разрешения, помимо прочего, нужна и так называемая "политическая воля", которую, в первую очередь, должны продемонстрировать органы законодательной власти.

Сегодня устранить пробелы в правовой базе, гармонизировать законодательство в области борьбы с терроризмом и решить иные вопросы невозможно без совместной перспективной Программы государств-участников СНГ по борьбе с терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

В декабре 2002 года в России заканчивается срок действия распоряжения Правительства № 1643-р от 21.11.2000г., которое утвердило План мероприятий по реализации Программы государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года, о которой уже упомянуто ранее.

Однако, разрабатывать новую Программу по борьбе с терроризмом для государств СНГ на период с 2003 по 2005 г.г. Исполнительный комитет Содружества не рекомендует, а все конкретные вопросы борьбы с терроризмом предлагает отразить в Межгосударственной программе совместных мер борьбы с преступностью на период с

2003 по 2005 годы, снижая, таким образом, актуальность проблем борьбы с терроризмом для Российской Федерации и государств СНГ.

С такой позицией Антитеррористический центр СНГ не согласился, но будучи отраслевым органом Содружества и, по сути, подчиняясь Исполкому СНГ, вынужден был предложить Совету Безопасности России взять на себя инициативу разработки новой Программы государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период с 2003 по 2003 годы, который, в свою очередь, перепоручил этот вопрос Федеральной службе безопасности Российской Федерации.

Подобного рода "бюрократические сложности" характерны для иерархии СНГ, и в целом это затрудняет реализацию практических вопросов по совершенствованию правовой базы борьбы с терроризмом.

Однако, несмотря на то, что ответственность за разработку проекта этой новой Программы будет лежать на Федеральной службе безопасности России, автором будут приложены определенные усилия, что бы все предложения, которые будут направлены Антитеррористическим центром СНГ, для включения в проект этого документа, отражали суть приведенных выше рассуждений по всем вопросам совершенствования законодательной базы борьбы с терроризмом в Российской Федерации.

18 июня 2002 года

Алексенко Д.М.

Проект

Приложение
к Протоколу об утверждении Положения о
порядке организации и проведения совместных
антитеррористических мероприятий на
территориях государств - участников
Содружества Независимых Государств

от _____ 2002 года

ПОЛОЖЕНИЕ

о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях

государств - участников Содружества Независимых Государств

Настоящее Положение определяет организационные основы и порядок проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств - участников Содружества Независимых Государств (далее - Стороны).

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Понятия, используемые в настоящем Положении, имеют следующие значения:

совместные антитеррористические мероприятия - мероприятия по борьбе с терроризмом, проводимые компетентными органами Сторон по согласованному единому замыслу и плану силами специальных антитеррористических формирований на территориях запрашивающих Сторон;

специальные антитеррористические формирования - группы специалистов, сформированные Сторонами в соответствии с их национальным законодательством для борьбы с терроризмом;

участники совместного антитеррористического мероприятия - личный состав специальных антитеррористических формирований, сотрудники органа управления специальными антитеррористическими формированиями при проведении совместных антитеррористических мероприятий и другие лица, принимающие участие в этих мероприятиях;

запрашивающая Сторона - Сторона, которая обращается с запросом о направлении специальных антитеррористических формирований для проведения совместных антитеррористических мероприятий на своей территории (далее - запрос об оказании содействия);

запрашиваемая Сторона - Сторона, к которой обращается запрашивающая Сторона с запросом о направлении специальных антитеррористических формирований для проведения совместных антитеррористических мероприятий;

компетентный орган - орган Стороны, осуществляющий в соответствии с национальным законодательством борьбу с терроризмом и ответственный за проведение совместных антитеррористических мероприятий;

специальные средства и материалы обеспечения - материалы, технические и транспортные средства, снаряжение специальных антитеррористических формирований, включая оружие и боеприпасы, специальные средства и оборудование;

Центр - Антитеррористический центр государств - участников Содружества Независимых Государств.

1.2. Правовую основу совместных антитеррористических мероприятий составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные обязательства Сторон и их национальное законодательство, а также настоящее Положение.

1.3. Совместные антитеррористические мероприятия проводятся в целях пресечения террористической деятельности, в том числе:

освобождения захваченных террористами заложников;

обезвреживания взрывных устройств большой мощности или иных поражающих устройств сложной конструкции;

освобождения захваченных террористами объектов повышенной технологической и экологической опасности, атомной промышленности, транспорта, энергетики, химических производств и иных объектов (здания и помещения дипломатических представительств и др.);

задержания террористов, ликвидации террористических групп и формирований.

1.4. Участники специального антитеррористического формирования запрашиваемой Стороны в период подготовки и проведения совместных антитеррористических мероприятий должны соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и национальное законодательство запрашивающей Стороны.

1.5. Спорные вопросы, возникающие при толковании и применении настоящего Положения, разрешаются путем консультаций и переговоров между Сторонами.

2. ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ СОВМЕСТНЫХ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ МЕРОПРИЯТИЙ

2.1. Стороны в соответствии с их национальным законодательством определяют компетентные органы, ответственные за проведение совместных антитеррористических мероприятий, о чем сообщают депозитарию одновременно с уведомлением о выполнении внутригосударственных процедур о вступлении в силу Протокола, утвердившего настоящее Положение, а также об изменении наименования компетентного органа.

Компетентные органы Сторон информируют Центр о составе специальных антитеррористических формирований, предназначенных для проведения совместных антитеррористических мероприятий.

2.2. Личный состав специальных антитеррористических формирований проходит дополнительную подготовку по программам, разработанным компетентными органами Сторон с участием Центра, как на своей национальной учебной базе, так и в учебных центрах других Сторон на договорной основе.

Совместная подготовка специальных антитеррористических формирований Сторон осуществляется в ходе проведения командно-штабных и оперативно-тактических учений, организуемых Центром. Стороны на основе взаимной договоренности могут проводить совместные учения специальных антитеррористических формирований и стажировку представителей другой Стороны в подразделениях своих компетентных органов.

2.3. Решение о проведении совместного антитеррористического мероприятия принимается запрашивающей Стороной по согласованию с запрашиваемой Стороной.

Если при подготовке или проведении совместных антитеррористических мероприятий затрагиваются интересы Стороны, которая в них не участвует, то по ее просьбе решение по этим мероприятиям принимается Советом глав государств Содружества Независимых Государств.

2.4. На основании решения, указанного в пункте 2.3, компетентный орган запрашивающей Стороны направляет в компетентный орган запрашиваемой Стороны запрос об оказании содействия и уведомляет об этом Центр.

Запрос направляется в письменной форме, в том числе с использованием технических средств передачи текста.

Запрос подписывается руководителем компетентного органа запрашивающей Стороны или лицом, его замещающим, и удостоверяется гербовой печатью данного органа.

При возникновении сомнения в подлинности или содержании запроса запрашиваемая Сторона может запросить дополнительное подтверждение.

2.5. Направляемый запрос должен содержать:

наименования компетентного органа запрашивающей Стороны и компетентного органа запрашиваемой Стороны;

изложение существа дела, цели и обоснование запроса;

описание содержания запрашиваемого содействия;

информацию о способах и условиях доставки специального антитеррористического формирования запрашиваемой Стороны к месту проведения совместного антитеррористического мероприятия и возвращения его в страну пребывания, в том числе сведения о месте, времени и порядке пересечения государственной границы запрашивающей Стороны;

иную информацию, которая может быть полезна для надлежащего исполнения запроса.

2.6. Запрашивающая Сторона создает необходимые условия для доставки личного состава, специальных средств и материалов обеспечения специальных антитеррористических формирований к месту проведения совместного антитеррористического мероприятия.

Размещение, обеспечение питанием, транспортом, медицинским обслуживанием, пользование связью, в том числе специальной, осуществляется за счет запрашивающей Стороны.

2.7. Перемещение специального антитеррористического формирования или

отдельных его участников на территорию запрашивающей Стороны осуществляется на основании специального разрешения и под контролем руководителя компетентного органа запрашивающей Стороны.

Перемещение специального антитеррористического формирования или отдельных его участников по территории запрашивающей Стороны осуществляется под контролем официального представителя компетентного органа запрашивающей Стороны.

2.8. В целях повышения эффективности и оперативности проведения совместного антитеррористического мероприятия Стороны обеспечивают ускоренное выполнение установленных национальным законодательством процедур при пересечении государственной границы специальными антитеррористическими формированиями.

2.9. Руководитель специального антитеррористического формирования предъявляет в пункте пропуска через государственную границу удостоверенные компетентными органами запрашиваемой Стороны именной список личного состава и перечень специальных средств и материалов обеспечения, а все участники формирования - документы, удостоверяющие личность.

2.10. Специальные средства и материалы обеспечения специального антитеррористического формирования запрашиваемой Стороны, следующего к месту проведения совместного антитеррористического мероприятия и обратно, освобождаются Сторонами от таможенных и иных сборов и платежей.

3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ СОВМЕСТНЫХ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ МЕРОПРИЯТИЙ

3.1. Для непосредственного управления специальными антитеррористическими формированиями при проведении совместных антитеррористических мероприятий запрашивающей Стороной создается орган управления.

Руководитель органа управления назначается запрашивающей Стороной.

Структура органа управления, задачи и функции его подразделений определяются руководителем органа управления в зависимости от целей проведения совместных антитеррористических мероприятий. Делопроизводство в органе управления ведется на русском языке.

В состав руководства органа управления включаются руководители специальных антитеррористических формирований, принимающих участие в совместных антитеррористических мероприятиях, представители компетентных органов Сторон и Центра.

По решению Совета глав государств Содружества Независимых Государств, а при необходимости, по решению глав заинтересованных государств - участников СНГ, руководство проведением совместных антитеррористических мероприятий может быть поручено Центру. В таких случаях орган управления создается Руководителем Центра.

3.2. Лица, привлекаемые к проведению совместного антитеррористического мероприятия, подчиняются руководителю органа управления.

3.3. Руководитель органа управления:

руководит подготовкой и проведением совместного антитеррористического мероприятия;

принимает решения об использовании привлекаемых для проведения совместного антитеррористического мероприятия сил и средств, применении ими специальных средств и материалов обеспечения;

назначает должностных лиц органа управления;

утверждает план проведения совместного антитеррористического мероприятия;

осуществляет допуск лиц к ведению переговоров с террористами;

информирует руководителей органов государственной власти запрашивающей Стороны и средства массовой информации о ходе и результатах проведения совместных антитеррористических мероприятий и о масштабах последствий террористической акции; вносит предложение запрашивающей Стороне об окончании совместного антитеррористического мероприятия и представляет в компетентные органы Сторон отчет о результатах его проведения.

3.4. Вмешательство в руководство проведением совместных антитеррористических мероприятий допускается только по поручению главы запрашивающего государства.

3.5. Основными задачами органа управления в ходе проведения совместных антитеррористических мероприятий являются:

сбор сведений об обстановке, оценка, обобщение и анализ информации, доведение ее до специальных антитеррористических формирований и других подразделений, привлекаемых к совместному антитеррористическому мероприятию, подготовка предложений для принятия решения руководителем органа управления; разработка плана проведения совместного антитеррористического мероприятия; организация подготовки и применения привлекаемых сил, специальных средств и материалов обеспечения, принятие мер к предотвращению возможных негативных последствий;

выработка тактики ведения переговоров и организация их проведения с лицами, являющимися объектами проведения совместного антитеррористического мероприятия (при необходимости);

осуществление взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления;

обеспечение проведения оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий; подведение итогов проведенных мероприятий.

3.6. Решение о порядке проведения совместного антитеррористического мероприятия, в том числе применения сил, специальных средств и материалов обеспечения, принимается руководителем органа управления по согласованию с руководителем специального антитеррористического формирования запрашиваемой Стороны. Решение оформляется письменным приказом руководителя органа управления.

Если мнение руководителя специального антитеррористического формирования запрашиваемой Стороны не будет принято во внимание, то он вправе по согласованию с компетентным органом запрашиваемой Стороны отказаться от участия в мероприятии возглавляемого им подразделения.

Решение об отказе в участии специального антитеррористического формирования запрашиваемой Стороны в совместном антитеррористическом мероприятии руководитель формирования представляет руководителю органа управления в письменном виде.

3.7. В случае возникновения угрозы безопасности государству Содружества, граничащему с запрашивающей Стороной, орган управления информирует компетентные органы этого государства о характере и масштабе угрозы, а также вырабатывает предложения по ее локализации.

3.8. При проведении совместных антитеррористических мероприятий информирование общественности о террористических акциях осуществляется в формах и объеме,

определяемых руководителем органа управления или его представителем, ответственным за поддержание связи с общественностью, в соответствии с национальным законодательством запрашивающей Стороны.

3.9. Не допускается распространение информации, направленной на пропаганду и оправдание терроризма и экстремизма, а также:
 об участниках специальных антитеррористических формирований, должностных лицах органа управления и лицах, оказывающих содействие в проведении совместных антитеррористических мероприятий;
 раскрывающей специальные технические приемы и тактику проведения совместного антитеррористического мероприятия;
 о характеристиках сил, специальных средств и материалов обеспечения, используемых при проведении совместного антитеррористического мероприятия;
 способной затруднить проведение совместного антитеррористического мероприятия и создать угрозу жизни и здоровью людей.

4. ПОРЯДОК ЗАВЕРШЕНИЯ СОВМЕСТНЫХ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ МЕРОПРИЯТИЙ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРНЫХ ВОПРОСОВ

4.1. Решение о завершении совместных антитеррористических мероприятий и упразднении органа управления принимается запрашивающей Стороной по согласованию с запрашиваемой Стороной, а также с Центром в случаях, когда руководство проведением совместных антитеррористических мероприятий было поручено Центру.

Запрашивающая Сторона информирует о завершении совместных антитеррористических мероприятий Совет глав государств СНГ.

Руководитель органа управления издает приказ о завершении совместного антитеррористического мероприятия и упразднении органа управления.

План и сроки вывода специальных антитеррористических формирований с территории запрашивающей Стороны определяются и утверждаются компетентным органом запрашивающей Стороны по согласованию с компетентным органом запрашиваемой Стороны.

4.2. Запрашивающая Сторона обеспечивает отправку личного состава, специальных средств и материалов обеспечения специальных антитеррористических формирований запрашиваемой Стороны.

Неиспользованные специальные средства и материалы обеспечения специального антитеррористического формирования запрашиваемой Стороны должны быть вывезены ею по окончании совместного антитеррористического мероприятия с территории запрашивающей Стороны.

Если в силу особых обстоятельств не представляется возможным вывезти специальные средства и материалы обеспечения, то запрашиваемая Сторона на основе взаимной договоренности может передать их запрашивающей Стороне.

4.3. Запрашивающая Сторона отказывается от каких-либо претензий к запрашиваемой Стороне, участвующей в проведении совместных антитеррористических мероприятий, в том числе в отношении возмещения вреда, причиненного физическим или юридическим лицам, находящимся на территории запрашивающей Стороны (далее - вред), если он причинен при выполнении задач, поставленных органом управления.

Если участники совместного антитеррористического мероприятия запрашиваемой Стороны при выполнении ими задач, поставленных органом управления на территории запрашивающей Стороны, причинят вред, то он возмещается запрашивающей Стороной

согласно национальному законодательству, которое применялось бы в случае причинения вреда участниками антитеррористических формирований запрашивающей Стороны при аналогичных обстоятельствах.

4.4. Порядок возмещения расходов, понесенных запрашиваемой Стороной, включая расходы, связанные с утерей, полным либо частичным уничтожением ввезенных специальных средств и материалов обеспечения, устанавливается по договоренности между заинтересованными Сторонами.

4.5. В случае если одна из Сторон посчитает вред, причиненный действиями специального антитеррористического формирования, не адекватным задачам, поставленным органом управления, то возникшие разногласия разрешаются заинтересованными Сторонами путем консультаций и переговоров.

4.6. Вред, причиненный участниками специальных антитеррористических формирований запрашиваемой Стороны на территории запрашивающей Стороны в случаях, не предусмотренных пунктом 4.3 настоящего Положения, возмещается по договоренности между заинтересованными Сторонами.

5. ПРАВОВОЙ СТАТУС УЧАСТНИКОВ СОВМЕСТНЫХ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ МЕРОПРИЯТИЙ

5.1. При проведении совместных антитеррористических мероприятий запрашивающая Сторона возмещает участникам совместных антитеррористических мероприятий и членам их семей расходы, связанные с ранением, увечьем или смертью, в порядке и размерах, предусмотренных законодательством запрашивающей Стороны. При этом за участниками совместных антитеррористических мероприятий запрашиваемой Стороны и членами их семей сохраняются в полном объеме льготы, гарантии и компенсации, установленные ее законодательством.

Данный порядок применяется в случае, если такой вред был причинен в период пребывания участников совместных антитеррористических мероприятий на территории запрашивающей Стороны.

5.2. Каждая из Сторон уважает правовое положение участников совместных антитеррористических мероприятий и обеспечивает им всю полноту гражданских прав и свобод в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

5.3. В вопросах юрисдикции, связанных с временным пребыванием на территории запрашивающей Стороны специальных антитеррористических формирований, Стороны будут руководствоваться следующими принципами:

при совершении правонарушения участником совместного антитеррористического мероприятия он несет ответственность в соответствии с законодательством

запрашиваемой Стороны;

каждая из Сторон обязуется осуществлять в соответствии с национальным законодательством преследование участников совместных антитеррористических мероприятий, входящих в состав ее специальных антитеррористических формирований и подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений против другой Стороны или Сторон;

при производстве процессуальных действий, а также при оказании правовой помощи Стороны руководствуются национальным законодательством и взятыми на себя международными обязательствами.